

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

De l'Entrepôt en matière d'octroi

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-dessus sera soutenu
le vendredi, 26 avril 1912, à 1 h. 1/2.*

PAR

Pierre MICHAUX

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. BERTHÉLEMY.

Assesseurs { M. CAPITANT, *Professeur.*
 { M. POLITIS *Agrégé.*

PARIS

IMPRIMERIE ET LIBRAIRIE DE CH. NOBLET

13, RUE CUJAS, 13

1912

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

De l'Entrepôt en matière d'octroi

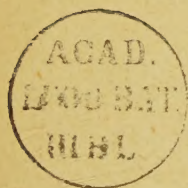
THÈSE POUR LE DOCTORAT

*L'acte public sur les matières ci-dessus sera soutenu
le vendredi, 26 avril 1912, à 1 h. 1/2.*

PAR

Pierre MICHAUX

DOCTEUR EN DROIT



Président : M. BERTHÉLEMY.

Assesseurs { *M. CAPITANT, Professeur.*
M. POLITIS, Agrégé.



PARIS
IMPRIMERIE ET LIBRAIRIE DE CH. NOBLET
13, RUE CUJAS, 13

—
1912

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

De l'Entrepôt

en matière d'octroi

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

Aux termes de l'art. 5 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, sous l'empire de laquelle se trouvent encore actuellement placés les octrois en France, ceux-ci sont établis, avant tout, pour subvenir aux dépenses qui sont à la charge des *communes*. Accessoirement, on peut voir dans cette institution, un moyen de protection du commerce et de l'industrie de la localité contre la concurrence des communes voisines ; mais ce but se trouve placé au second plan et ceci dans l'intérêt même du développement du commerce et de l'industrie en général et partant du commerce et de l'industrie particuliers aux communes, grâce à la faculté de l'entrepôt que l'art. 41 de l'ordonnance précitée de 1814 définit de la manière suivante :

« L'entrepôt est la faculté donnée à un proprié-

taire ou à un commerçant de recevoir et d'emmagasiner dans un lieu sujet à l'octroi, sans acquittement du droit, des marchandises qui y sont sujettes et auxquelles il réserve une destination extérieure.»

Quelle est l'origine de ce régime spécial?

Les Romains, sous la désignation de *portoria*, englobaient les impôts perçus — au profit exclusif, sauf exceptions, des finances de l'Etat — sur les marchandises transportées d'un endroit à un autre, soit à leur passage à la frontière de l'empire, soit à celui d'une province à une autre, soit enfin à l'entrée d'une ville, sur les routes, fleuves ou ponts.

Ce système représentait donc à la fois nos douanes, nos octrois et nos anciens péages; mais alors que ces institutions chez nous, ont ou avaient en vue, soit principalement, soit accessoirement, la protection du commerce et de l'industrie — leur profit restant entièrement à la commune, — à Rome, les *portoria* étaient établis en vue d'augmenter uniquement les finances de l'Etat, l'industrie et le commerce étant peu en faveur et abandonnés aux affranchis. C'est dire que rien d'analogue à notre entrepôt ou à notre transit, n'existait à Rome.

De la sorte, « comme chaque province ou à peu près, sinon dans les derniers siècles de l'empire, certainement sous la République, avait sa ligne de péage, on comprend combien il pouvait être onéreux de payer les droits à chaque *statio* qu'on devait traverser, soit qu'une marchandise offerte dans un pays en ressortit, sans avoir trouvé acheteur, soit

qu'elle fût offerte successivement dans plusieurs ports de la même province par des caboteurs, soit qu'elle eût plusieurs contrées à traverser pour parvenir du lieu d'origine au lieu d'importation définitive ».

(Naquet. — Des Impôts Indirects chez les Romains sous la République et sous l'Empire.)

Cette perception de taxe sur tous les objets entrant dans les villes, fût-ce même pour en ressortir immédiatement après, devait soulever des contestations, desquelles auraient pu sortir des améliorations à ce système.

Nous trouvons, en effet, dans Cicéron, la trace d'une de ces contestations qui eut lieu entre les fermiers et des marchands en Asie, où son frère était gouverneur. Il s'agissait de savoir si le droit de portorium devait être perçu sur les marchandises que transportaient les navires caboteurs d'un port à un autre. « Cicéron après avoir, dit-il, mûrement examiné la difficulté, estime que dans le cas où la même marchandise est présentée dans plusieurs ports soit d'une même province, soit de deux provinces voisines, l'impôt n'est pas dû pour chaque importation. Quintus, malgré l'avis de son frère, avait soumis la difficulté au Sénat et nous ignorons quelle décision fut prise dans cette espèce particulière ».

(Naquet. — Ouvrage précité.)

Nous avons dit plus haut que les portoria se distinguaient nettement de nos octrois de ce fait que

les ressources fournies étaient versées dans les caisses de l'Etat, les villes n'en bénéficiant en aucune façon.

Pourtant, certaines d'entre elles obtinrent à un certain moment, de la faveur des gouvernements, l'autorisation de percevoir pour elles, les droits sur le passage de toutes marchandises.

Le premier exemple de cette autonomie fut la ville d'Ambracie.

Rome, bientôt à son tour, eut une caisse particulière, un trésor municipal dans lequel les droits perçus sur certaines marchandises entrant dans la ville, devaient compter en première ligne. « Peut-être l'enceinte continue, étendue ou réparée par Aurélien, servit-elle alors à former la ligne de l'octroi. Mais antérieurement déjà, sous Marc-Aurèle, une inscription très curieuse signale l'existence de certaines limites dans l'intervalle desquelles les marchandises étaient placées en *entrepôt* et pouvaient entrer dans Rome ou sortir sans avoir à acquitter une deuxième fois les droits d'entrée. Elles payaient seulement un droit de place ou de vente, nommé *vectigal foricularii* ou *ansai ū promercalium*. »

(Humbert. — Les douanes et les octrois chez les Romains.)

Ainsi, à Rome, la question de l'entrepôt s'est posée, mais aucune institution semblable à la nôtre n'a été établie.

A quelle époque remonte, en France, cette institution?

L'origine de l'octroi est aussi ancienne que celle de l'établissement du régime municipal ; mais il nous faut arriver jusqu'en 1800 pour connaître l'entrepôt, encore que quelques faits épars nous aient mis pourtant sur cette voie.

A l'époque féodale, les péages étaient nombreux et les droits sur les marchandises variaient suivant le caprice seigneurial. Bien entendu, des exceptions arbitraires étaient accordées, qui ne répondaient à aucune des considérations qui président aux exceptions actuelles.

Rien ne fut changé sous le régime de la monarchie, le roi, seigneur ordinaire au début, continua à percevoir les droits selon son caprice et les étendit à mesure que son domaine s'étendit lui-même.

Au quinzième siècle, les Etats généraux, dans leurs cahiers de doléances, émirent des vœux concernant la liberté commerciale. C'est ainsi que cette liberté fut proclamée dans le cahier lu par les députés à la séance du 12 février 1484. « Touchant le faict des marchandises qui est cause et moyen de faire unir richesse et abondance de tous biens en tous royaumes, pays et seigneuries, et sans laquelle la chose publique ne se peut bonnement entretenir ; semble aux gens desdits Estatz que le cours de la marchandise doit être entretenu franchement et libéralement par tout le royaume et qu'il soit loisible à tous marchands de pover marchander tant hors le royaume es pays non contraires

au roy, que dedans par mer et par terre. » (Bonnal. — Traité des Octrois, p. 43.)

Plus tard, dans un édit du 15 juin 1539, François Ier, voulant détruire les barrières intérieures de province à province, s'exprimait ainsi : « Pour ce que nostre vouloir est que telle chose qui est tant utile, nécessaire et profitable à toute la chose publique de nostre royaume, soit entretenue et gardée par édict perpétuel et irrévocable, et en faisant donner ordre que par le transport et le trafic des dits vivres, denrées et marchandises, les pays soient respectivement subvenus en leurs nécessitez et en ce user de la mutuelle communication et amitié que nos dits sujets doivent avoir, sans occasion de contrariété ou répugnance, en un même corps politique, les pays et provinces duquel, comme membres vivants et régis soulz un chef, doivent subvenir et aider les uns aux autres. »

(Anciennes lois françaises, recueils d'Isambert, tome 15.)

Avec Henri II, les marchandises furent frappées des mêmes droits qu'auparavant, mais sous Henri IV, Sully remit en vigueur l'édit de François Ier.

Les Etats généraux de 1614 émirent ensuite le vœu, non admis, d'avoir « une même liberté et franchise, en ce faisant qu'ils pourront librement négocier et porter les marchandises de France, en quelque endroit que ce soit, comme citoyens d'un même Etat sans payer aucuns droits de foraine. »

Ce ne fut guère que par un édit de septembre 1664, que Colbert fit admettre qu'un seul droit d'entrée et de sortie pouvait être perçu sur les marchandises.

Mais bientôt après, les exactions de la perception commencèrent à se faire jour et le président du Bailliage de Rouen pouvait écrire dans le « Factum de la France, qu'il existait un port de mer où il y avait, selon lui, 26 déclarations ou droits à passer à diverses personnes » par marchandise.

Dès février 1687, pourtant, une « ordonnance sur le fait des cinq grosses fermes », s'occupa des entrepôts en général, dans son titre 9, qu'il est intéressant de noter ici (Recueil des anciennes lois françaises. Isambert.) *Titre 9. Des magasins et entrepôts.*

Art. 1^{er}. — Le fermier établira des magasins dans les villes de La Rochelle, Ingrande, Rouen, Le Havre-de-Grâce, Dieppe, Calais, Abbeville, Amiens, Guise, Troyes et Saint-Jean de Laune, pour y recevoir les marchandises destinées pour les pays étrangers, tant par nos sujets que par les étrangers, et celles qui y seront entreposées ne seront sujettes à aucuns droits d'entrée ou de sortie, pourvu qu'elles soient transportées hors le royaume, par les mêmes lieux par où elles y seront entrées, dans six mois, autrement, elles seront sujettes à nos droits d'entrée ».

« Art. 2. — Les magasins seront fermés à deux serrures, de l'une desquelles le fermier aura la clef,

et le député des marchands aura la clef de l'autre ».

« Art. 3. — Les marchands ou voituriers qui voudront entreposer des marchandises dans les lieux ci-dessus mentionnés, représenteront leurs lettres de voiture ou connoissemens, aux bureaux, avec la déclaration en détail de ce qui sera contenu dans leurs ballots et paquets, et le fermier en fera la vérification ».

« Art. 4. — Après la vérification faite, les ballots seront scellés et plombés et ils ne pourront être rechargés pour être transportés aux lieux de leur destination, qu'en présence du fermier ».

« Art. 5. — Les marchandises ne pourront être entreposées, à moins que la destination n'en soit faite par les lettres de voiture et connoissemens; et elles ne pourront être vendues dans le royaume, à peine de confiscation et de cinq cents livres d'amende ».

« Art. 6. — Les voituriers, tant par eau que par terre, ne pourront sortir que par l'un des bureaux ci-dessus déclarés, ni décharger leurs marchandises en aucuns lieux de notre royaume, ni les vendre, quand même le droit d'entrée en aurait été payé aux termes de l'article premier; le tout à peine de confiscation et de cinq cents livres d'amende. »

« Art. 7. — Défendons tous autres magasins ou entrepôts dans les quatre lieues proche des frontières de la ferme, soit dans les provinces de la ferme, soit dans les provinces réputées étrangères,

et aussi dans les huit lieues proche de notre bonne ville de Paris, à peine de confiscation et de trois cents livres d'amende ».

Mais cette ordonnance, lésant trop d'intérêts particuliers, fut rapportée l'année suivante (1688).

Plus tard, l'école physiocratique voulant proscrire les impôts indirects en général, demanda la réduction des droits sur les denrées de consommation qui, pour elle, ne constituaient pas une richesse et c'est ainsi que Turgot, dans son édit du 13 septembre 1774, fit admettre la libre circulation des grains dans l'intérieur du royaume.

Frappés d'impopularité, les impôts indirects disparurent dans la tourmente révolutionnaire (décret de l'Assemblée Constituante du 19 février 1791), mais furent bientôt rétablis (loi du 27 vendémiaire an VII, 18 octobre 1798, et loi du 5 ventôse an VIII.)

Toutefois, dès cette époque, des exemptions de taxes frappent légalement certains objets et la distinction entre la consommation locale et la consommation d'intérêt général s'accroît, distinction sur laquelle notre matière de l'entrepôt va s'édifier.

CHAPITRE II

CONSOMMATION LOCALE. — CONSOMMATION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les droits d'octroi ne peuvent être perçus que sur les objets de *consommation locale*. A cet égard, la loi du 11 frimaire an VII laissait une grande latitude aux administrations municipales et l'article 56 indiquait que celles-ci devraient avoir égard dans leurs projets de taxe, aux exceptions et franchises qui pourraient être jugées nécessaires au commerce de la commune. Seulement, ne pouvaient être frappés des droits, certains objets entrant le plus souvent dans la consommation du pauvre, tels que : grains, farines, fruits, beurre, lait, fromage, légumes et autres denrées servant habituellement à la nourriture des hommes, (art. 55).

Les objets de *consommation d'intérêt général* ne doivent, en aucun cas, être soumis aux taxes locales. Mais les commerçants en gros ne peuvent, le plus souvent, désigner à l'avance celles des marchandises dont ils ont besoin et qu'ils se font adresser, qui seront livrées dans la commune à la con-

somation locale, ou celles qu'ils seront appelés à livrer à l'extérieur.

Le régime de l'entrepôt vint donc leur permettre d'emmagasiner en franchise, suivant l'expression courante, ou plus exactement en suspension du paiement des droits, les objets de leur commerce, les droits n'étant perçus qu'en cas de sortie de leurs magasins, sur celles des marchandises livrées à la consommation locale, celles livrées à l'extérieur restant toujours exonérées des droits d'octroi.

Il convient donc de rechercher ce qu'il faut entendre exactement par objet de consommation locale et par objet de commerce général.

Cette distinction fut indiquée dans la loi du 27 frimaire an VIII (art. 22), qui vint déclarer que « les objets non destinés à la consommation de la commune et qui n'y entraient que par transit ou pour y être entreposés jusqu'à leur sortie ultérieure, ne seraient pas sujets aux droits. » Le même principe avait été admis par la loi du 5 ventôse an VIII, déléguant au gouvernement le pouvoir d'établir les taxes et portant qu'il serait établi des octrois sur les « objets de consommation locale. »

Seulement, ces lois ne contenaient aucune désignation des objets qu'il fallait comprendre dans l'une ou dans l'autre catégorie. Ce fut le décret du 17 mai 1809 qui donna d'abord une division des objets sur lesquels les droits d'octroi pouvaient être perçus, objets qu'il faisait entrer dans cinq

catégories : 1^o Boissons et liquides ; 2^o Comestibles ; 3^o Combustibles ; 4^o Fourrages ; 5^o Matériaux.

Une division des objets soumis aux taxes avait bien été établie antérieurement, par une loi du 27 vendémiaire an VII, mais cette loi ne s'appliquait qu'à Paris.

L'ordonnance du 9 décembre 1814, dans ses art. 11 à 24, reproduisit à peu près les dispositions des lois et décret antérieurs, en remplaçant toutefois, les mots « objets de consommation locale » par ceux de « objets de consommation des *habitants du lieu sujet* ».

« Aucun tarif d'octroi, y était-il dit (art. 11), ne pourra porter que sur des objets destinés à la consommation des *habitants du lieu sujet* ». Nous verrons plus loin quelles difficultés ce changement d'expressions amena.

Enfin, la loi du 28 avril 1816, dans son art. 148, stipula que « les droits d'octroi *continueraient* à n'être imposés que sur les objets destinés à la consommation locale » et qu'il ne « pourrait être fait d'exception que dans des cas extraordinaires et en vertu d'une loi spéciale ».

Tel fut le grand principe posé en dernier lieu par la loi de 1816. Mais ce n'était qu'un principe et son application pratique ne tarda pas à soulever de nombreuses difficultés.

D'abord, on se demanda si la loi de 1816 maintenait les restrictions reproduites dans les lois précédentes, restrictions concernant les grains, fa-

rines,... denrées nécessaires à la nourriture habituelle des hommes, ou si *tous* les objets de consommation locale, compris ou non compris dans les cinq divisions établies, pouvaient être assujettis aux droits d'octroi.

La Cour de cassation, appelée à trancher la contestation, varia dans sa jurisprudence.

En 1834, la question se posa devant elle à l'occasion des grains et farines... La Cour décida que les art. 147 et 148 de la loi du 28 avril 1816, conçus en termes tellement généraux et ne relatant aucune des exceptions portées dans les législations antérieures à l'égard des grains et farines, contenaient par le fait même, l'abrogation de ces dispositions exceptionnelles antérieures. (Cour de cassation, 18 juillet 1834).

Plus tard, cependant, la Cour changea sa doctrine, en décidant que les tarifs d'octroi ne pouvaient porter que sur les objets compris dans les cinq catégories. C'est ainsi qu'elle admit que les métiers à filer le coton, ne rentrant dans aucune des divisions établies, ne pouvaient être soumis au droit d'octroi. (Cour de cassation 2 février 1848). Il fut décidé de même pour les soutes (Cour de cassation 6 décembre 1848-18 juin 1850).

Pourtant, depuis 1852, la Cour de cassation est revenue à sa première interprétation (18 février 1852-19 juillet 1854).

C'était d'ailleurs la solution indiquée par M. le Ministre de l'Intérieur au Préfet des Bouches-du-

Rhône, dans une lettre adressée le 3 novembre 1837 : « La loi du 28 avril 1816 ayant donné, écrivait-il, dans son art. 147, aux Conseils municipaux, *sans restriction*, le droit de désigner les objets impossibles pour l'octroi, on peut comprendre les farines dans le tarif; mais il ne faut rien moins qu'une impérieuse nécessité pour déterminer l'administration supérieure à consentir, même à titre de perception temporaire, l'établissement d'un droit qui frappe le premier aliment des classes indigentes. »

Le décret du 12 février 1870 est venu consacrer la jurisprudence dernière de la Cour de cassation, en donnant un tarif général comprenant, outre les cinq catégories prévues par les lois antérieures, une catégorie d'objets, mentionnés sous le titre « objets divers ».

Donc, en vertu de toute cette législation, *tous* les objets compris au tarif comme formant la consommation locale, sont frappés du droit.

Une autre difficulté, dans la pratique s'élevait avant 1870, entre les industriels, — employant des matières premières et des combustibles pour la préparation d'objets destinés au commerce général, et réclamant l'exonération des droits sur ces objets, — et les municipalités la leur refusant souvent, parce que les droits respectifs des deux parties n'étaient pas nettement définis.

La loi du 28 avril 1816, pas plus que l'ordonnance du 9 décembre 1814 et le décret du 17 mai

1809, ne distinguait de la consommation locale, la *consommation industrielle*.

Pourtant cette distinction avait été envisagée : « Déjà, antérieurement au décret de 1870, nous indique la circulaire du 12 août 1878, concernant l'application de ce décret, alors que la matière était régie par l'article 148 de la loi du 28 avril 1816 qui permettait d'imposer tous les objets de *consommation locale*, sans distinguer entre la *consommation personnelle* de l'habitant (comme l'avait fait l'art. 11 de l'ordonnance du 9 décembre 1814), et la *consommation industrielle*, le gouvernement avait soin, pour sauvegarder les intérêts de l'industrie, d'insérer dans les règlements une clause destinée à assurer l'exemption des combustibles et des matières destinés à la fabrication d'objets manufacturés, pour le commerce général. »

Mais encore fallait-il que le cas fût prévu par les règlements, sinon, les droits étaient dus.

Une première exception légale fut apportée à cet égard, par la loi de finances du 25 mars 1817 (art. 104) : » Les filateurs de laine, les fabricants de tissus de laine, de savon et de toiles cirées, ou de taffetas ciré, les teinturiers de coton en rouge, les tanneurs, corroyeurs et mégissiers, pourront recevoir en entrepôt les huiles qui seront nécessaires à leur fabrication, et elles seront exemptes des droits ».

Puis, l'industrie progressant chaque jour davantage, la vapeur prenant la première place dans

toutes les branches de travail, production et transports, les chemins de fer se multipliant, (ils avaient obtenu en 1845 et 1846 leur statut légal), des modifications sérieuses à la législation antérieure des octrois, devinrent urgentes. Le gouvernement impérial rendit alors, le 12 février 1870, un décret donnant une liste des exceptions apportées à la règle générale.

Art. 8 : « Les combustibles et matières premières à employer dans les établissements industriels et dans les manufactures de l'Etat, sont admis à l'entrepôt à domicile. Toutefois, l'entrepôt ne sera pas accordé pour les matières premières, dans le cas où la somme à percevoir à raison des quantités pour lesquelles elles entrent dans un produit industriel n'atteindrait pas 1/4 0/0 de la valeur de ce produit. »

« Décharge sera accordée aux entrepositaires pour toutes les quantités de combustibles et de matières premières employés dans ces établissements à la fabrication des produits qui ne sont frappés d'aucun droit pourvu... »

Art. 11 : « Ne seront soumis à aucun droit d'octroi les approvisionnements en vivres destinés au service de l'armée de terre, ainsi que de la marine militaire ou marchande et qui ne doivent pas être consommés dans le lieu sujet... »

Art. 12 : « Les charbons de terre, le coke et tous autres combustibles employés tant par l'administration de la guerre pour la fabrication ou l'entre-

tien du matériel de guerre et pour la confection d'objets destinés à être consommés hors du lieu sujet, que par la marine militaire et par la marine marchande pour la confection d'objets destinés à la navigation, seront, comme ceux qui sont employés dans les établissements industriels pour la préparation ou la fabrication d'objets destinés au *commerce général*, affranchis au moyen de l'entrepôt, de tous droits d'octroi. »

Enfin, art. 13 : « Les combustibles et matières destinés au service de l'exploitation des chemins de fer, aux travaux des ateliers et à la construction de la voie, seront affranchis de tous droits d'octroi... »

Puis cet article ajoute. « En dehors de ces conditions, tous les objets portés au tarif, qui seront consommés dans les gares, salles d'attente et bureaux seront soumis aux taxes locales. »

Une circulaire ministérielle du 30 avril 1870 (n° 19) signale ainsi l'importance de ces dispositions :

En ce qui concerne l'art. 8. « Ainsi, disait-elle, se trouve consacrée légalement la jurisprudence depuis longtemps admise par le Conseil d'Etat; sous le régime économique qui prévaut aujourd'hui, il n'était plus possible de laisser les villes grever à leur profit des matières destinées au commerce général et qui ne peuvent, en aucune manière, être considérées comme entrant dans la consommation locale. Il était temps de revenir,

sous ce rapport, à l'exécution de l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816 et de faire cesser les contestations soulevées dans un assez grand nombre de communes, qui, uniquement préoccupées du désir d'augmenter leurs revenus, ne craignaient point de porter atteinte aux intérêts généraux. »

En ce qui concerne les art. 11, 12, et 13. « Ces dispositions complètent les mesures libérales édictées par les art. 8 et 9. Il était indispensable qu'un texte précis vint mettre un terme aux procès intentés par quelques villes soit à l'Etat, soit aux Compagnies de chemins de fer, pour la revendication des droits sur des denrées ne faisant point l'objet d'une consommation locale dans le sens de la loi. »

Pour être complets, il nous faut ajouter l'extension donnée aux dispositions de l'art. 13 du décret de 1870 en ce qui concerne l'exploitation des lignes télégraphiques (décret du 8 décembre 1882) et l'exploitation des mines (décret du 19 juin 1888).

En résumé, il faut entendre en vertu de cette législation, par objets de consommation générale, non seulement ceux qui sont consommés dans les établissements industriels pour la fabrication d'objets destinés au commerce extérieur, mais encore ceux employés dans un but d'utilité publique, dans l'intérêt général, sous certaines conditions toutefois, que l'étude de la jurisprudence, qui sera faite plus loin, nous permettra de dégager.

L'art. 49 de l'instruction du Ministre des Finances du 25 septembre 1809, prévoit le cas où des fabrications seraient mixtes, c'est-à-dire destinées à la fois à l'exportation et à la consommation dans la commune même. Dans ce cas, il doit y avoir restitution ou décharge des droits pour les denrées et marchandises exportées.

C'est sans doute grâce aux sages prescriptions du décret de 1870 qu'est dû l'accroissement rapide du nombre des industries qui se sont établies dans les villes.

« En aucun cas, en effet, nous dit l'art. 10 de ce décret, les objets inscrits au tarif ne pourront être soumis à des taxes différentes à raison de ce qu'ils proviendraient de l'extérieur ou de ce qu'ils seraient récoltés ou fabriqués dans l'intérieur du lieu sujet. »

En vertu de ce principe, M. Turquin, dans son « Petit Manuel Pratique des Octrois », page 11, pouvait dire avec raison que, « n'ayant plus à supporter des impositions indirectes locales, placés dans les mêmes conditions que les fabricants d'objets similaires installés au dehors, les industriels des villes trouvent pour le travail de leurs matières premières, pour le recrutement des ouvriers, pour les approvisionnements, pour le placement et le transport des produits fabriqués, des facilités qui leur manqueraient dans les campagnes et qui leur permettent de réduire les frais généraux de main-d'œuvre. »

« On peut dire que sous ce rapport, ajoute-t-il, le décret de 1870 a rendu les octrois compatibles avec les nécessités de l'industrie moderne, et de fait, les récriminations qui s'élèveront à l'avenir contre les octrois, n'émaneront plus de l'industrie... »

Nous avons donc maintenant, d'après ces textes, deux termes en opposition : *Consommation locale et consommation d'intérêt général*, termes qui ont donné lieu à diverses interprétations de la part de la jurisprudence; que faut-il entendre par ces expressions?

Une première définition des mots « consommation locale » nous est donnée dans le plaidoyer prononcé bien avant l'élaboration du décret de 1870 visant une consommation industrielle, par M. le Procureur général Dupin devant la Cour de Cassation (ch. civile), au cours d'une instance en restitution de droits d'octroi perçus sur de la houille servant à la fabrication de produits non destinés à la consommation locale (ch. civile, 8 mars 1847).

« D'ailleurs, que signifie ce mot *consommer*, disait-il, auquel on prétend assigner une signification restreinte à ce que consomment les individus pour leurs besoins personnels? Déjà, cela ne peut s'entendre restrictivement des objets que l'on consomme pour vivre, puisque les lois de l'octroi ont excepté les grains, farines, et une grande partie des comestibles. Il faut donc entendre le mot consommation en un sens plus général. Une chose

est censée consommée quand elle est employée, détruite, ou transformée par l'usage qu'on en fait. Et en ce sens, qui est le sens propre, il n'y a pas de denrées à qui le mot s'applique mieux qu'aux combustibles, puisque d'une chose consumée il ne reste que de la fumée et de la cendre! Du reste, chaque habitant consomme à sa manière, selon l'étendue et la mesure de ses besoins..., mais il suffit que cette consommation se fasse et s'accomplisse dans l'intérieur de la cité pour que ce soit une consommation locale qui tombe, par conséquent, sous le coup de l'octroi. On veut introduire une fiction à l'aide de laquelle on prétend que, si le charbon consommé disparaît dans sa forme primitive, il se retrouve par équivalent dans les objets fabriqués, par exemple sous forme de coton filé; mais en vérité, c'est aussi pousser la fiction trop loin, et ce genre de métempsychose, appliqué aux transformations de l'industrie, mène vite à l'absurde ».

Ainsi, par objets de consommation locale, d'après M. Dupin, il fallait entendre tous ceux introduits et employés dans le rayon de l'octroi, sans distinguer l'emploi et l'usage auxquels ils étaient destinés.

Le Conseil d'État ne partageait pas l'opinion émise par M. le Procureur général Dupin. Il estimait déjà, comme l'indiqua plus tard avec précision le décret du 12 février 1870, que les mots « consommation locale » ne s'appliquaient qu'aux objets destinés à satisfaire les besoins des habitants

du lieu soumis à l'octroi, et non aux objets destinés à être consommés dans les établissements industriels pour la préparation ou la fabrication de produits appelés à être livrés à la consommation générale (avis des 24 août 1836 et 20 mars 1839). Dans un arrêt du 27 novembre 1844, le Conseil d'État considérait en outre que les mots « consommation locale » devaient être expliqués par l'article 11 de l'ordonnance de 1814, et ne concerner que la consommation des habitants du lieu sujet.

En résumé, d'après cette deuxième interprétation, sont seuls objets de consommation locale imposables, ceux qui servent à la consommation des habitants ou des industriels pour leur usage personnel, et objets de consommation générale, outre ceux livrés à l'extérieur, et ceux d'utilité générale, ceux employés dans les établissements industriels installés dans le lieu sujet pour la fabrication d'objets destinés au commerce du dehors.

C'est cette opinion que le décret du 12 février 1870 est venu consacrer, mais en fixant des limites qui, bien que paraissant nettement formulées, ont donné lieu à des difficultés nombreuses.

La doctrine du Conseil d'État avait été suivie par la Cour de Cassation, les 27 novembre 1844, 11 février et 26 août 1846.

Mais un arrêt du 8 mars 1847 changea la doctrine antérieure. Ce fut l'arrêt rendu après le plaidoyer célèbre de M. le Procureur général Dupin, dont nous avons plus haut extrait les passages inté-

ressant notre question. La Cour s'exprimait ainsi :

« Attendu, en droit, que les lois des 11 frimaire an VII, 27 frimaire et 5 ventôse an VIII, aussi bien que le décret du 17 mai 1809, qui ont créé et réglementé l'impôt de l'octroi, s'accordent à autoriser les taxes sur tous les objets destinés à la consommation, *sans distinction de leur emploi*...

« Attendu que l'on n'y trouve aucune exemption exprimée pour les consommations industrielles, mais que seulement les articles 56 de la loi du 11 frimaire an VII et 5 du décret du 17 mai 1809, laissent aux conseils municipaux la faculté de prendre en considération, s'il y a lieu, dans la rédaction des tarifs, les nécessités du commerce de la commune, disposition qui serait sans objet si la franchise avait été admise en principe.

« Attendu que l'ordonnance du 9 décembre 1814, rendue pour réunir et coordonner les lois et règlements divers sur la matière, ne doit pas être entendue autrement dans son article 11, invoqué par le demandeur, et que ces mots *consommation des habitants du lieu sujet* qu'on y lit, se réfèrent purement et simplement aux dispositions antérieures.

« Attendu qu'il en est de même de la loi du 28 avril 1816, article 148, qui porte que les droits *continueront* à n'être imposés que sur les objets destinés à la *consommation locale*, expressions qui sont précisément celles des lois précédentes. »

Cette jurisprudence a été confirmée par la Cour de Cassation les 30 mai 1848 et 8 novembre 1865.

Ces décisions avaient trait aux combustibles industriels.

Un arrêt du 28 juillet 1868 fixa la même doctrine au regard des matériaux employés à un *usage public* (barrage-écluse).

Ainsi, d'après cette jurisprudence, pour qu'il y ait consommation locale, il faut et il suffit qu'il y ait consommation dans le lieu sujet, sans distinction d'usage et de consommateur.

Conformément à ce principe, la Cour d'appel de Paris, dans un arrêt du 22 septembre 1892, déclara encore : « Il importe peu que la matière assujettie soit consommée directement par l'habitant du lieu sujet, ou qu'elle le soit par un procédé industriel, c'est là une consommation locale ».

Puis la jurisprudence entra dans une nouvelle phase, qu'inaugura un arrêt de la Cour de Cassation (Ch. Civile) du 7 août 1906, considérant comme non imposables, les matériaux utilisés à la construction, dans le périmètre de l'octroi, d'un pont édifié sur une route nationale, celle-ci devant être regardée « comme un objet d'intérêt général, dont la destination est de mettre en relation diverses parties du territoire français, et qui forme dans son ensemble un tout indivisible. »

Par un autre arrêt du 31 octobre 1906, la Cour suprême se refusa à considérer, comme objets de consommation locale, les tuyaux de fonte introduits dans la commune de Montreuil pour être employés à une canalisation destinée à conduire l'eau dans

les communes de Vincennes, Montreuil et Bagnolet, cette conduite n'ayant pas été posée pour l'usage exclusif des habitants de Montreuil.

La Cour se prononça encore dans le même sens et dans une espèce analogue le 12 décembre 1906.

Les tribunaux inférieurs suivirent cette jurisprudence et toute une série de décisions (Nice, 5 novembre 1906 et 11 février 1908. Seine, 16 juin 1907; Bordeaux, 20 janvier 1908; Havre, 30 janvier 1908 et 30 décembre 1908; Dunkerque, 9 juillet 1908) admit l'exonération pour des travaux de port, bassins à flots...

Une lettre adressée par M. le ministre des Travaux Publics au Préfet de la Gironde, le 29 juin 1907, à propos de l'instance soumise au Tribunal de Bordeaux et solutionnée dans le sens donné, le 20 janvier 1908, critique la jurisprudence dernière que nous avons relevée, par des arguments dont la valeur nous semble indiscutable. Il nous paraît intéressant d'en extraire les principaux passages :

« Considérant que dès l'origine des octrois, écrit le Ministre, l'État reconnaissait que les matériaux servant à ses constructions, les fournitures faites aux services publics étaient, en l'absence de dispositions spéciales, soumises aux droits d'octrois...

« Considérant qu'en présence de la reconnaissance par l'État des droits des Municipalités, ce n'est que très exceptionnellement que les tribunaux ont eu à statuer sur la question; que le Tribunal de la Seine a décidé, le 25 août 1841, que les maté-

riaux destinés aux travaux publics étaient soumis à l'octroi; que la Cour de Cassation a jugé, le 27 février 1869, que la franchise allouée aux vivres des marines de guerre par l'article 103 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, ne devait pas être étendue aux bâtiments de guerre restant dans un port, navires-écoles..., qu'enfin, elle a refusé d'exempter les charbons destinés aux chemins de fer (Cour de Cassation, 7 janvier 1852);

« Considérant que c'est en cet état qu'est intervenu le décret du 12 février 1870, lequel a admis une série de franchises pour des matières destinées au commerce général, aux chemins de fer, à la marine, à des services publics...;

« Considérant que ce décret, qui ne contient aucune disposition générale, doit, comme toute disposition établissant une exemption d'octroi, être interprété restrictivement (Cour de Cassation, 12 novembre 1875, 15 janvier 1878, 1 juin 1893, 7 novembre 1894, 5 mars 1895);

« Considérant qu'aucune disposition de ce décret ne dispense des droits d'octroi les matériaux employés à des travaux publics nationaux, et spécialement à des travaux publics destinés à améliorer la navigation...;

... « Considérant que dans son arrêt du 5 mars 1895, la Cour de cassation a maintenu sa jurisprudence (5 août 1878, 12 juin 1888); qu'elle a décidé que l'exception concernant les matières employées aux constructions navales (art. 11 et 12 du décret),

a pour but de favoriser le commerce maritime, et a considéré ces matières et ces objets, à raison de leur destination, comme consommés hors du lieu sujet, et ne s'étend pas aux matériaux employés dans le rayon de l'octroi à la construction des quais, jetées, ou estacades attachés au sol à perpétuelle demeure (Cassation, 5 mars 1895):

« Considérant qu'il faut rapprocher les arrêts du Conseil d'État qui décident que les entrepreneurs des travaux publics doivent supporter les frais d'octroi. (Arrêt du 28 mars 1890). Il s'agissait des travaux des canaux de la Marne);

« Considérant, il est vrai, que les demandeurs ont fait plaider que, depuis 1895, la Cour de cassation a modifié sa jurisprudence et exempté des droits d'octroi tous les matériaux destinés aux travaux publics d'intérêt national ou même simplement régional;

« Considérant que, s'il est exact que les derniers arrêts de la Cour suprême marquent une tendance moins favorable aux octrois, ils sont loin d'avoir la portée qu'on leur attribue;

« Que si la Cour de cassation s'appuie plus volontiers sur le principe posé par l'article 148 de la loi du 28 avril 1816, qu'elle interprète un peu moins strictement les dispositions du décret de 1870 et emploie parfois les mots d'*intérêt général*, il suffit d'examiner les décisions invoquées pour constater qu'elles ne posent nullement en principe, que les matériaux employés à des travaux publics

d'intérêt général sont exempts de droits d'octroi ;

« Considérant que parmi les arrêts invoqués, les uns (Cassation, 30 octobre 1890; Cassation, 29 janvier 1898; Cassation, 26 janvier 1898; Cassation, 9 mai 1906), concernent des chemins de fer ou des tramways, et appliquent surtout le décret de 1870, article 12, les autres des canalisations d'eau desservant plusieurs communes (Cassation, 31 octobre 1905), le dernier, le pont d'Orléans (Cassation, 7 octobre 1906).

« Que, pour exempter les matériaux employés dans ces travaux, la Cour de cassation se fonde sur ce que ces travaux font partie d'un ensemble situé sur le territoire de plusieurs communes, qu'elle en conclut qu'il ne s'agit pas d'une consommation locale, mais régionale.

« Considérant qu'il en est tout autrement pour le bassin à flot du port de Bordeaux; que la totalité de ce bassin se trouve dans le périmètre de l'octroi, et que la consommation de matériaux que nécessite sa construction s'opère tout entière dans le dit périmètre et est, par suite, locale;

« Que l'usage auquel est destiné le bassin à flot importe peu, cette circonstance ne pouvant changer le caractère purement local de la consommation des matériaux;

« Que l'article 148 de la loi de 1816 n'est donc pas applicable... »

Malgré ces observations qui nous paraissent faire une exacte application de l'article 148 de la loi du

28 avril 1816, et des dispositions exceptionnelles, partant restrictives, du décret du 12 février 1870, nous avons vu que la Cour de cassation, dans son arrêt du 20 janvier 1908, donna une interprétation large des mots *intérêt général*.

Les dernières décisions que nous avons citées ont voulu établir une distinction subtile entre la consommation locale faite dans un intérêt privé, et la consommation locale en vue d'un intérêt général. La loi n'est pas entrée dans ces considérations : pour qu'un objet soit passible des droits d'octroi, il suffit, sauf exceptions, que sa consommation ait été faite dans la localité, sans pouvoir distinguer si elle l'a été dans un intérêt général.

Les exceptions ont été établies par le décret de 1870 ; mais il ne faut pas oublier qu'elles sont de droit strict, et cette question a été jugée par la Cour suprême elle-même, sur un pourvoi qu'elle rejetait le 27 janvier 1869 en faveur de la ville de Brest contre la marine qui prétendait bénéficier, pour ses équipages et ses bâtiments de servitude, mouillés dans l'arsenal, des exonérations prévues à ce moment par l'article 103 de l'ordonnance de 1814, et depuis par le décret de 1870 pour les équipages des vaisseaux armés.

D'ailleurs, une consommation locale peut très bien se trouver coexister avec une consommation d'intérêt général, par exemple : l'édification d'une préfecture, d'un lycée, d'un palais de justice...

En présence de cette dernière jurisprudence, les

entrepreneurs devinrent exigeants. Mais la Cour suprême, changeant une deuxième fois sa doctrine, vint indiquer dans un *arrêt du 4 juillet 1910*, avec une grande précision, ce qu'il fallait entendre par consommation « locale », aux termes de l'article 148 de la loi de 1816. Cet arrêt cassa un jugement du tribunal du Havre, rendu le 30 décembre 1908, faisant état de la jurisprudence de l'époque.

« Attendu, disait l'arrêt de 1910, que les taxes d'octroi ont en principe et pour condition la consommation locale ou l'emploi sur place des denrées ou des matériaux frappés de ces taxes ;

« Attendu que notamment, en ce qui concerne les matériaux et à défaut d'une disposition législative ou réglementaire spéciale, il n'y a d'exception à cette règle que lorsque la construction à laquelle ils sont *destinés n'est pas renfermée tout entière dans le périmètre de l'octroi* d'une commune, mais incorporée à un ouvrage qui, comme une voie ferrée, une route ou une canalisation intercommunale, dessert au dehors une étendue plus ou moins vaste du territoire français et qui doit être considéré comme formant dans son ensemble *un tout indivisible*, ce qui ne permet pas d'en isoler le tronçon traversant la commune assujettie ».

Dès maintenant, par cet arrêt, nous savons que, bien qu'employés à des travaux d'intérêt général, des matériaux sont soumis aux droits quand, par exemple, ils sont utilisés dans le rayon de l'octroi, pour des ouvrages qui ne forment pas avec d'au-

tres ouvrages extracommunaux *un tout indivisible*.

Pour qu'il y ait exonération des droits pour les matériaux consommés dans une commune assujettie, il faut donc la réunion de deux conditions :

1^o Rattachement des travaux auxquels ils sont employés, à d'autres travaux extracommunaux.

2^o Mais formant avec eux *un tout indivisible*. Le seul caractère d'intérêt général qui s'attache à une construction située tout entière dans le rayon d'un octroi, ne suffit pas pour faire perdre à l'emploi des matériaux utilisés son caractère d'intérêt local. Cette interprétation nous paraît faire une exacte application des principes fondamentaux qui régissent les octrois. D'aucuns auraient voulu que la Cour de Cassation revint entièrement à sa première jurisprudence et décidât, comme le fit la Chambre Civile le 28 juillet 1868, dans un arrêt concernant les matériaux employés à l'usage public, dans ces termes :

« Attendu que, retrancher de la circonscription territoriale des communes, tout ce qui est considéré comme domaine public, ou dépendance du domaine public, c'est créer arbitrairement des divisions territoriales ; que d'après le principe de la matière, tout ce qui se trouve sur le territoire d'une commune en fait partie, et que, d'après la loi, comme d'après le plan communal qui y est représenté, son droit territorial s'étend à la route impériale qui traverse la commune, à la berge qui longe

cette route et jusqu'à la ligne qui sépare le fleuve par son milieu ».

Il ne faut pas, semble-t-il, aller jusque-là. Cet arrêt de 1868, restreint d'une façon considérable et avec exagération, la portée des mots « consommation d'intérêt général. » La distinction paraît plus rationnellement établie par la jurisprudence nouvelle.

La Chambre des Requêtes, le 30 novembre 1909, avait déjà rendu contre la Compagnie des Chemins de fer de l'Est, dans une question d'imposition de locaux destinés au service de la douane, un arrêt à peu près dans le même sens, mais moins motivé que celui du 4 juillet 1910.

Le 12 décembre 1910, puis le 3 janvier 1911, la Cour confirma sa nouvelle jurisprudence.

Il nous faut encore citer, dans le même sens, un arrêt récent de la Cour de Cassation (Ch. civile) du 12 janvier 1912.

On a critiqué un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 23 janvier 1911, qui avait à statuer sur le pourvoi formé par la ville de Montpellier contre un jugement du tribunal de cette ville, du 30 janvier 1909, adoptant les motifs d'une décision du juge de paix exonérant des droits les pavés utilisés au pavage, dans l'intérieur de la ville, d'une route nationale.

« Attendu, sur le premier grief, statuait cet arrêt, qu'aux termes de l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816, les droits d'octroi ne peuvent être im-

posés que sur les objets destinés à la consommation locale ; qu'on ne peut considérer comme tels, des matériaux employés à la construction d'une route nationale qui, établie pour relier diverses parties du territoire français, constitue dans son ensemble un tout indivisible, ce qui ne permet pas d'en isoler, pour lui attribuer le caractère de construction locale, le tronçon qui traverse la commune assujettie ; qu'on ne saurait faire de distinction entre les matériaux qui, variant suivant les localités parcourues et les besoins de la circulation, concourent tous à assurer la viabilité et le bon état d'entretien... »

On a fait remarquer, pour combattre cet arrêt, que les parties de la dite route nationale extérieures à la ville de Montpellier étaient dépourvues de pavés ; qu'il paraissait bien alors, en présence des faits, que, contrairement à ce que disait l'arrêt, le pavage dans l'intérieur de la ville n'avait été opéré que dans l'intérêt de cette ville elle-même et que cette partie de la route aurait pu, sans inconvénient, rester telle qu'elle était auparavant, l'emploi des pavés n'étant pas indispensable pour assurer la parfaite viabilité de la partie de la dite route, traversant la ville.

La réponse à cette critique est facile à trouver dans le caractère d'indivisibilité des travaux entrepris. M. Baudouin, alors Procureur général, concluait dans une espèce analogue solutionnée devant la Cour de cassation le 31 janvier 1911 :

« La conséquence forcée de ce principe indiscutable désormais (de l'indivisibilité), c'est qu'on doit considérer la route nationale dans son ensemble indivisible, comme d'intérêt général dans toute son étendue et non pas la scinder en tronçons différents pour n'attribuer à celui qui traverse une des communes reliées par elle aux autres qu'un caractère purement local ».

En résumé, il semble bien que la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation donne une interprétation plus rationnelle des termes de l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816, en faisant abstraction de l'extension trop large donnée audit article par les arrêts des 7 août, 31 octobre, 12 décembre 1906 et 20 juillet 1908.

Doivent donc être considérés comme objets de consommation locale, sauf les exceptions établies par le décret de 1870, ceux qui sont employés dans le lieu sujet par n'importe qui et à n'importe quels travaux, dès l'instant que ces travaux ne forment pas avec d'autres ouvrages situés en dehors de la localité ou à l'intérieur des communes avoisinantes, un tout indivisible. Si cette condition se trouvait remplie, la consommation serait faite dans un intérêt général et les objets ainsi employés seraient exonérés des droits, au même titre que ceux consommés à l'extérieur du périmètre de l'octroi.

CHAPITRE III

NOTIONS GÉNÉRALES SUR L'ENTREPOT

La distinction entre objets de consommation locale et objets de consommation d'intérêt général étant établie, les droits d'octroi ne peuvent être perçus que sur les premiers, ceux destinés à la consommation locale, les seconds étant exempts de tous droits. Mais l'administration des octrois pouvait-elle se contenter de la déclaration du commerçant demandant l'affranchissement des droits en raison de l'intérêt général et se désintéresser ensuite du sort de ces marchandises entrées en franchise? Évidemment non. Il était indispensable de pouvoir exercer une surveillance sur ces objets destinés au commerce général, ainsi que sur les objets ne faisant que traverser une ville ou y séjourner peu de temps. Il fallait trouver un moyen de vérifier à la sortie de ces marchandises leurs quantités, afin d'être sûr que toutes les marchandises entrées comme destinées au commerce général, ressortaient intégralement et que quelques-unes d'entre elles n'étaient pas consommées dans l'intérieur de la ville même, sans acquitter les droits.

C'est ainsi qu'on imagina l'entrepôt, le passe-debout, et le transit.

Connus des Hollandais et des Anglais, les entrepôts ne furent admis en France pour la première fois, comme nous l'avons vu, qu'avec Colbert, en 1687. L'édit les concernant fut d'ailleurs rapporté dès l'année suivante (1688).

Nous n'en entendons plus parler ensuite jusqu'à la loi du 27 frimaire an VIII. Quelques lois antérieures n'avaient admis les exemptions de droits que pour les marchandises passant en transit ou en passe-debout, sans parler de l'entrepôt (loi du 11 frimaire au VII-27 nivôse an VII). L'art. 22 de la loi du 27 frimaire an VIII, sans donner les conditions d'exercice de l'entrepôt, en posa le principe comme suit :

Art. 22. — « Ne sont point sujets aux droits d'octroi, les objets non destinés à la consommation des communes et qui n'y entrent que par transit ou pour y être entreposés jusqu'à leur sortie ultérieure. »

« Le gouvernement est chargé définitivement de régler les formalités, et le mode de surveillance auxquels seront assujettis les propriétaires ou conducteurs desdits objets, et ils pourront, suivant les localités, ordonner la consignation du droit d'octroi, pour leur être restitué à la sortie des objets entreposés. »

Ce fut le décret du 17 mai 1809 qui fixa les règles à suivre en cas de passe-debout, transit et entrepôt.

« *Le passe-debout*, d'après l'art. 60 de ce décret, est le passage non interrompu par une commune, en exemption de droit. » Il s'applique « au conducteur d'objets soumis à l'octroi qui veut traverser seulement un lieu sujet, ou y séjourner moins de vingt-quatre heures ».

Lorsqu'un séjour de plus de vingt-quatre heures est nécessaire, il faut faire entrer les marchandises, sujettes aux droits, *en transit*.

La durée du transit est, en principe, de trois jours (art. 67 du décret du 17 mai 1809 — non reproduit dans l'ordonnance du 9 décembre 1814).

Dans les deux cas, la consignation des droits dûs sur les marchandises entrées doit être opérée, ou un cautionnement personnel fourni à l'entrée même du lieu sujet. Les deux formalités du passe-debout et du transit, ne permettent de conserver les marchandises dans l'intérieur du lieu soumis à l'octroi que pendant un temps très court; on ne s'en sert, de plus, que dans le cas où les objets assujettis aux droits ne doivent pas être vendus en ville. Il peut se faire pourtant que certains objets admis en passe-debout ou en transit, soient vendus dans le lieu sujet; des calculs sont alors nécessaires à la sortie des marchandises restant, pour fixer la somme à percevoir sur les objets qui ne sont pas représentés et pour déterminer la partie de la consignation qui doit être restituée, ou la libération de la caution. Il peut arriver aussi, pourtant, que, pour des motifs imprévus, la totalité des mar-

chandises introduites reste en ville; en ce cas, la consignation est convertie en perception définitive, ou, à défaut du conducteur, la caution est invitée à payer les droits.

Il est évident que les calculs auxquels il vient d'être fait allusion, peuvent se faire très simplement dans le cas où la quantité des marchandises entrées en passe-debout ou en transit n'est pas considérable, mais ils deviendraient souvent très compliqués lorsque, commandées par les commerçants en gros ou même en demi-gros, ces quantités sont considérables et d'espèces très variées. Pour éviter ces complications, on a recours à *l'entrepôt*. Les dispositions de l'ordonnance du 9 décembre 1814, qui sont relatives à l'entrepôt, doivent être insérées dans tout règlement d'octroi. (Décret de suspension du Conseil d'État du 2 juillet 1875, octroi de Villard de Lans, Isère.)

L'entrepôt est défini de la manière suivante par l'art. 41 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, reproduisant à peu près l'art. 71 du décret du 17 mai 1809 :

« L'entrepôt est la faculté donnée à un propriétaire ou à un commerçant, de recevoir ou d'emmagasiner dans un lieu sujet à l'octroi, sans acquittement du droit, des marchandises qui y sont assujetties et auxquelles il réserve une destination extérieure. »

Le crédit des droits résulte du régime de l'entrepôt même, comme il résultait des régimes du

passé-debout ou du transit; mais il ne peut être concédé au moyen d'un régime tenant à la fois du transit et de l'entrepôt. (Décret du Conseil d'État du 22 novembre 1879, octroi de Dieppe.)

D'après cet art. 41, aucune consignation n'est exigée du commerçant ou du propriétaire. L'avantage qui ressort de ce système nouveau est appréciable et se comprend facilement. Le commerçant en gros, s'il avait à consigner les droits d'octroi afférents aux marchandises qu'il fait entrer dans la ville pour un temps qui peut être très long, se verrait ainsi privé d'un capital relativement considérable qui se trouverait immobilisé et improductif tout le temps pendant lequel la marchandise introduite resterait dans l'intérieur du lieu sujet. Nous verrons, en effet, que l'entrepôt a une durée illimitée.

Aucun texte ne prévoit l'obligation pour le commerçant de fournir une caution. Autrefois, le Conseil d'État admettait, dans certains règlements locaux, l'insertion d'une clause imposant cette caution. Actuellement, il se refuse à laisser insérer une telle obligation, voyant dans la *déclaration préalable*, des marchandises admises à l'entrepôt, déclaration exigée des entrepositaires, une garantie suffisante. Il ne faut pas dire, comme on l'a soutenu souvent, que la caution est inutile en cas d'entrepôt, parce que le commerçant qui utilise la faculté qui lui est laissée par l'ordonnance de 1814, est toujours connu de l'administration de l'octroi

de la ville dans laquelle il tient son commerce, et que, d'ailleurs, la marchandise ainsi introduite en franchise est placée dans des endroits qui sont à la connaissance de l'octroi, et dont la surveillance, de ce fait, peut se faire très facilement. Ces deux dernières garanties sont purement illusoires, mais il ne semble pas que la déclaration préalable soit de nature, non plus, à éviter toute fraude et puisse empêcher les municipalités d'exiger une caution. Aussi de nombreux règlements d'octroi déclarent-ils, que les entrepositaires qui fourniraient bonne et valable caution, ne seront tenus à l'acquit des droits sur les quantités livrées à la consommation locale, qu'à l'époque des recensements.

Ce régime établi par l'ordonnance de 1814 constitue l'entrepôt *commercial*. Il existe un autre régime qui a pour but de permettre la réception et l'emploi en franchise des combustibles et matières premières destinés à la préparation des objets du commerce général. Ce deuxième mode d'entrepôt constitue l'*entrepôt industriel* prévu par le décret du 12 février 1870.

A. — *Entrepôt commercial.*

L'entrepôt, aux termes des art. 71 du décret du 17 mai 1809 et 41 de l'ordonnance de 1814, peut être *réel* ou *fictif*.

L'*entrepôt* est *réel*, lorsqu'il est accordé pour des marchandises déposées dans un magasin public

placé sous la garde d'un conservateur ou sous la garantie de l'administration de l'octroi (art. 72 du décret de 1809 et 47 de l'ordonnance de 1814). D'où le nom d'entrepôt public que l'on donne fréquemment à l'entrepôt réel.

L'administration de l'octroi est responsable des altérations ou avaries qui proviennent du fait de ses préposés, sans l'être toutefois des coulages, pertes et avaries résultant du seul fait de la durée du séjour, de la nature des marchandises, du défaut des futailles ou caisses, ni des accidents de force majeure constatés par l'autorité du lieu.

Une instruction du Ministre des Finances du 25 septembre 1809, commentant le décret du 17 mai de la même année, nous indique les conditions de garantie que doit remplir l'entrepôt public. « Il doit être autant que possible isolé de tout autre établissement, les communications avec d'autres lieux sont interdites. Après les heures de travail et de vente, désignées par les règlements, nul ne peut y séjourner ni y pénétrer que dans des cas extraordinaires et en présence des employés attachés à l'entrepôt; les portes extérieures sont réduites à deux, l'une pour l'entrée et l'autre pour la sortie. Il ne peut y être formé d'établissement particulier tels qu'échoppes et bureaux de marchands... ni souffrir d'amas de choses étrangères à l'objet de sa création; les règlements doivent déterminer, d'ailleurs, la police de chaque entrepôt, d'après les convenances locales. »

Mais toutes les villes soumises à l'octroi n'ont pas à leur disposition un magasin public destiné spécialement à renfermer les marchandises admises à l'entrepôt. Dans ce cas, ces marchandises restent déposées dans les magasins, chantiers, caves, celliers ou autres emplacements, appartenant à l'entrepositaire, nettement indiqués à l'administration de l'octroi (art. 42 de 1814.) Ce régime est alors désigné sous le nom *d'entrepôt fictif*.

Il est bien certain que ce deuxième mode d'entrepôt, présente, pour le commerçant, un grand avantage sur l'entrepôt réel. En effet, la marchandise entreposée reste chez le négociant à sa disposition immédiate; mais il est non moins certain que par cela même, ce régime donne plus de facilités de fraude et oblige l'administration de l'octroi à faire une surveillance plus active, plus difficile et plus coûteuse que celle nécessitée par l'entrepôt réel.

L'instruction ministérielle de 1809 appelle, en conséquence, l'attention des municipalités sur cet entrepôt.

« L'entrepôt fictif ou à domicile ne doit être accordé qu'avec beaucoup de réserve parce qu'il tend plus particulièrement à faire naître les abus et qu'il entraîne plus de dépenses, sans offrir souvent les moyens de les couvrir. »

« Lorsqu'il ne sera pas possible de refuser ce genre d'entrepôt, on s'attachera, dans les règlements, à en faciliter la surveillance. »

« Ainsi, on ne l'autorisera pas indistinctement

dans toute sorte de lieux : Ils doivent être d'un accès facile et rapprochés du centre de la surveillance. Les communications doivent en être interdites avec les habitations voisines, ainsi qu'avec les lieux trop favorables à la fraude. »

En raison de cette surveillance plus difficile et plus dispendieuse dans un cas que dans l'autre, nous sommes amenés à nous demander si une ville qui possède un ou plusieurs magasins publics, peut, quand même, autoriser le régime de l'entrepôt fictif ou à domicile. Les entrepôts réel et fictif peuvent-ils coexister dans une même ville ? Le décret du 21 décembre 1808 décidait que « nul ne peut réclamer l'entrepôt à domicile, quand il existe dans le lieu un entrepôt public », et l'art. 90 du décret de 1809 définissait ainsi l'entrepôt fictif : « L'entrepôt fictif est l'admission en franchise des marchandises dans des magasins, caves et domiciles particuliers, à défaut de magasin public pour l'entrepôt réel. »

Cette règle est-elle encore applicable actuellement ?

Il est évident que le but de cette disposition s'expliquait en 1808 et s'explique encore de nos jours. L'entrepôt fictif présentant des inconvénients, surtout au point de vue de la surveillance, on devait en restreindre l'application le plus possible et ne l'admettre qu'à défaut de magasin public.

La loi du 8 décembre 1814 vint ensuite apporter une exception à la règle générale de l'entrepôt réel.

Cette loi décide en effet, que les vins pourront toujours être admis à l'entrepôt fictif, alors même qu'il existerait un entrepôt réel dans le lieu sujet à l'octroi. Mais ce n'est là qu'une exception, et la règle établie en 1808 subsiste toujours. Cette exception dut être établie en raison de ce fait que les vins nécessitent des soins constants et spéciaux pour leur bonne conservation, soins que le propriétaire est plus à même de donner chez lui que dans un magasin public, qui sera presque toujours fort éloigné de son domicile.

L'art. 39 de la loi du 28 avril 1816, par ses termes généraux, semble battre en brèche la règle posée par le décret de 1808 en disant : « Les personnes qui auront droit à l'entrepôt pourront l'obtenir à domicile, *lors même qu'il existerait dans le lieu un entrepôt public* (Paris excepté) ». Pourtant il ne faut pas perdre de vue que cet article se trouve placé dans le chapitre II de la loi de 1816, chapitre intitulé « droits d'entrée sur les boissons ». Les articles qui précèdent cette disposition, comme ceux qui la suivent, ne sont relatifs qu'aux boissons et particulièrement, l'art. 39, rapproché du précédent qui décide que « lorsque les boissons auront été emmagasinées dans un entrepôt public, sous la clef de la Régie, il ne sera exigé aucun droit de l'entrepositaire pour les manquants à sa charge » semble, bien n'en être que la suite, en disant que les personnes qui auront droit à l'entrepôt pourront l'obtenir à domicile, lors même

qu'il existerait dans le lieu un entrepôt public.

L'art. 39 de la loi de 1816 n'est donc qu'une extension de la loi du 8 décembre 1814, en autorisant l'entrepôt à domicile pour toutes les boissons, alors que cette dernière loi ne l'autorisait que pour les vins.

Aucune autre exception ne paraît avoir été établie par la suite, au principe général de 1808 qui, selon nous, doit continuer à recevoir son application.

L'art. 9 de la loi du 28 juin 1833, en disposant « qu'à compter du 1^{er} janvier 1834 et lorsque les conseils municipaux en auront fait la demande, les entrepôts à domicile pour les boissons, seront supprimés dans les communes sujettes aux droits d'entrée ou d'octroi, lorsqu'un entrepôt public y aura été régulièrement établi », vient encore confirmer l'opinion exposée.

En présence de ces textes, peut-on dire, cependant d'une façon absolue, que lorsqu'une commune sujette aux droits d'octroi aura dans ses murs un magasin public affecté aux marchandises admises à l'entrepôt, toute faculté d'entrepôt à domicile sera par là même interdite? Il est évident que cette règle est établie dans l'intérêt même des municipalités pour lesquelles la surveillance sur les marchandises admises à l'entrepôt sera plus facile à exercer, mais ces mêmes municipalités devront-elles être tenues de refuser l'entrepôt à domicile lorsque leurs règlements d'octroi seront tels que

la surveillance sera relativement facile à faire dans les entrepôts à domicile et que les commerçants de la ville auront un réel avantage à solliciter celui-ci plutôt que l'entrepôt réel? Il est certain qu'une règle aussi rigide serait de nature, dans bien des cas, à entraver la marche du commerce de la ville et il paraît alors opportun de dire que lorsque les intérêts locaux l'exigeront, il sera de bonne tactique pour les municipalités, d'admettre l'entrepôt à domicile, alors même qu'un magasin public fonctionnerait dans la ville, sauf à imposer à ceux qui en profiteront, certaines obligations destinées à empêcher la fraude.

Les règles principales qui régissent l'entrepôt commercial sont les mêmes pour l'entrepôt réel et pour celui à domicile; elles concernent également, en principe, l'entrepôt industriel. Nous les étudierons dans un paragraphe spécial. Nous aurons à signaler ensuite les règles particulières auxquelles sont soumis chacun des deux modes d'entrepôt commercial et l'entrepôt industriel.

§ 1^{er}. — *Règles générales sur l'entrepôt.*

Aux termes de l'art. 41 de l'ordonnance du 9 décembre 1844, les règlements locaux doivent déterminer les objets pour lesquels l'entrepôt est accordé, ainsi que les quantités au-dessous desquelles on ne peut l'obtenir.

Les formalités de l'admission à l'entrepôt ne

peuvent être exigées qu'autant que les objets introduits ont été expressément assujettis aux taxes d'octroi.

D'après une décision du conseil d'administration de la Régie des contributions indirectes, n° 472, du 19 novembre 1847, la faculté laissée aux conseils municipaux de déterminer dans les règlements d'octroi quels objets seront admis en entrepôt, ne leur confère pas le droit d'exclure de l'entrepôt un objet de consommation qui peut habituellement recevoir une destination ultérieure, mais seulement celui de déclarer quelles sont, parmi les matières imposées, celles qui, dans le lieu sujet, sont ordinairement l'objet d'un commerce d'exportation.

Ainsi, le Conseil municipal d'une commune sujette à l'octroi, peut admettre à l'entrepôt une marchandise qui ordinairement est susceptible d'avoir une consommation locale, bien qu'elle ne soit pas désignée dans les règlements comme pouvant être entreposée, si, par cas fortuit, cette marchandise est emmagasinée dans le lieu pour en sortir plus tard. Ceci, d'ailleurs, n'est que la conséquence du principe général en matière d'octroi, à savoir : ne sont imposables que les objets de consommation locale.

Un arrêt de Cassation du 14 mai 1906 (Octroi de la Mure, contre Pelloux D. P. 1907-1-145), n'admet pas cette doctrine et décide que lorsqu'un règlement d'octroi ne prévoit pas l'entrepôt pour

un objet, les vins en l'espèce, les droits sont immédiatement exigibles.

Dans un arrêt du 10 avril 1895, la Cour de cassation (Ch. civile), avait déjà décidé que, lorsqu'un règlement d'octroi énumère les objets pouvant être admis à l'entrepôt à domicile, cette énumération est restrictive, et le bénéfice de l'entrepôt ne peut être accordé par analogie, à des objets qui ne figurent pas dans ladite énumération.

Enfin, dans le rapport sur lequel repose un arrêt du Conseil d'État du 17 septembre 1893, M. Romieu, Commissaire du gouvernement, n'a pas émis d'autre opinion.

En présence de cette jurisprudence et lors de l'établissement d'une taxe sur un objet susceptible d'être exporté du lieu sujet, les commerçants agiront prudemment en veillant à ce que cet objet soit désigné au règlement parmi les objets admis à l'entrepôt.

Mais en pratique, les municipalités accordent avec raison l'entrepôt, quand bien même le règlement ne contiendrait aucune disposition sur l'objet proposé. Cette opinion est d'ailleurs conforme, non seulement à l'article 148 de la loi du 28 avril 1816, comme nous venons de le dire, mais encore aux décisions du Conseil d'État (19 novembre 1817-15 août 1834).

Le règlement d'octroi doit encore indiquer les quantités au-dessous desquelles on ne peut obtenir l'entrepôt.

Mais ainsi que le relate la circulaire 243 du 12 août 1878, concernant l'application du décret du 12 février 1870, « la fixation des quantités au-dessous desquelles l'entrepôt ne peut être accordé aux propriétaires et commerçants, ne doit pas avoir un caractère prohibitif. Le minimum des quantités à admettre à l'entrée en entrepôt, ne doit pas dépasser la quantité d'un approvisionnement en gros et le minimum des quantités à admettre à la sortie, ne doit pas être supérieur aux quantités correspondantes aux approvisionnements en demi-gros. »

Des arrêtés du Conseil d'État des 7 juillet 1875 (Octroi de Torigni-sur-Vire), 20 novembre 1877 (Octroi de Montmorency), 16 août 1879 (Octroi de Sars-Poteries), indiquent aussi que les minima fixés par les règlements pour la première introduction ou la sortie, ne doivent pas être prohibitifs de la faculté d'entrepôt.

La même circulaire de 1878 estime encore qu'on ne saurait introduire dans le règlement local, une disposition qui aurait pour but de subordonner la faculté d'entrepôt, soit à la justification de l'exportation d'une quantité quelconque des objets imposés, soit à l'obligation d'acquitter une taxe pour subvenir aux frais d'exercice des entrepôts. De telles dispositions constitueraient, en effet, une restriction à la faculté d'entrepôt (Décret de suspension du Conseil d'État du 22 mars 1878 (Octroi de Nouzon-Ardenne)). De même, arrêts du Conseil

d'État des 7 juillet 1875 et 8 décembre 1882, en ce qui concerne la prohibition d'une taxe pour les frais de surveillance).

Il ne peut d'ailleurs être formulé aucune règle précise sur cette question des objets et des quantités à admettre à l'entrepôt. Les municipalités, dans leur intérêt même, devront, dans leurs règlements locaux, se montrer favorables au commerce et à l'industrie.

La réglementation des quantités à admettre à l'entrepôt, nous conduit à la question de savoir quels commerçants peuvent être admis, comme entrepositaires, à entrer en franchise dans leurs magasins ou dans les magasins publics, les marchandises dont ils ont besoin.

« Les anciens règlements, nous indique la circulaire de 1878, contenaient au sujet de l'exercice de la faculté d'entrepôt par les commerçants, une disposition ainsi conçue : « La qualité de détaillant « exclut la faculté d'entreposer, à moins que le « détaillant ne fasse la vente en gros dans un ma-
« gasin particulier qui n'ait aucune communica-
« tion avec celui de la vente au détail. « Cette disposition était en opposition, ajoute la circulaire, avec le principe général énoncé dans l'art. 11 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, et d'après lequel les objets destinés à la consommation des habitants du lieu sujet doivent seuls être assujettis aux taxes d'octroi. »

Une instruction ministérielle du 25 septembre

1809 exprima pourtant le vœu de voir s'étendre aux petits commerçants les facilités accordées aux commerçants en gros et demi-gros.

« Il n'est pas moins nécessaire, disait-elle, d'éviter que les taxations ne soient faites de manière que le prix d'une denrée ou marchandise soit sensiblement augmentée dans une commune plutôt que dans une autre, parce que cette disposition nuirait à l'industrie locale et écarterait les consommateurs, principalement ceux des campagnes qui ont l'habitude de s'approvisionner dans les villes de leur voisinage. »

L'art. 7 du décret du 12 février 1870 ne vint pas changer l'état des choses antérieur relatif à l'entrepôt des détaillants, quoiqu'en dise la circulaire du 12 août 1878. Il stipule en effet que « les marchands en gros ou en demi-gros pourront jouir de l'entrepôt à domicile, alors même qu'ils feraient dans les mêmes magasins des ventes au détail. »

Est-ce l'admission à l'entrepôt des détaillants? Il ne nous le paraît pas. En effet, cet article nous laisse supposer qu'en réservant la faculté d'entrepôt aux marchands en gros et en demi-gros, même lorsqu'ils font le détail dans les mêmes magasins, il exclut indirectement la généralité des détaillants.

Aussi l'interprétation suivante qu'en donne la circulaire de 1878 nous paraît contraire au texte formel de l'article 7 du décret de 1870.

« L'art. 7 du décret du 12 février 1870, dit-elle,

admet qu'on puisse s'écarter de ce principe (*exclusion des détaillants du nombre des commerçants pouvant obtenir l'entrepôt*) quant aux détaillants, mais il exige que la faculté d'entrepôt à domicile soit toujours accordée aux marchands en gros ou en demi-gros, alors même qu'ils feraient dans les mêmes magasins des ventes en détail. En conséquence, lorsqu'une commune entend priver les détaillants de la faculté d'entrepôt, il y a lieu d'insérer dans le règlement d'octroi, la disposition suivante : « Les détaillants ne sont pas admis à l'entrepôt à domicile ; toutefois les marchands en gros ou en demi-gros, pourront jouir de l'entrepôt à domicile, alors même qu'ils feraient dans les mêmes magasins des ventes en détail. »

En présence de l'art. 7 du décret du 12 février 1870, et malgré les dispositions ci-dessus de la circulaire de 1878, il nous paraît certain que les municipalités n'ont pas à introduire dans leur règlement une clause spéciale pour exclure les détaillants de l'entrepôt. Si le décret de 1870 a cru bon d'accorder l'entrepôt aux commerçants en gros ou en demi-gros, alors même qu'ils feraient dans leurs magasins des ventes en détail, c'est qu'il entendait exclure, en dehors de ce cas, tous les commerçants qui ne feraient que des ventes au détail, sinon l'art. 7 aurait été parfaitement inutile.

Les municipalités restent donc absolument libres d'accorder l'entrepôt aux détaillants. C'est dans le cas seulement où elles voudraient les y admettre

qu'elles devraient insérer dans leur règlement une clause spéciale ; si elles ne le font pas, c'est l'art. 7 du décret de 1870 qui, de lui-même, exclut les détaillants de la faculté d'entrepôt.

En fait, d'ailleurs, les détaillants ne seront presque jamais dans aucune des situations qui donnent droit à l'entrepôt ; cependant, dans le cas où les conditions exigées pourraient être remplies par eux, la faculté d'entrepôt leur sera utilement accordée dans leur intérêt propre et également dans celui de la commune. Au surplus, le principe dominant de l'octroi : « ne peuvent être taxées que les marchandises destinées à la consommation locale », n'en sera pas moins fidèlement observé, au contraire.

Par qui est prononcée l'admission à l'Entrepôt?

En présence d'un règlement local établissant la liste des objets susceptibles d'être entreposés et les quantités au-dessous desquelles l'entrepôt ne peut être accordé, le commerçant se trouvant dans les conditions requises, peut-il prétendre, *ipso facto*, à l'exonération des droits? La question fait l'objet d'une jurisprudence déjà ancienne, unanime à décider que le seul moyen, pour un commerçant, de jouir de l'immunité des droits d'octroi sur les marchandises taxables qu'il fait entrer dans le lieu sujet, avec la certitude qu'une partie sera livrée au commerce général, consiste à se faire tout d'abord admettre à l'entrepôt (Cour de cassation, 15 janvier 1867, 24 novembre 1875; Ch. criminelle,

29 avril 1881; Ch. des Req., 9 novembre 1898; Ch. civile, 28 décembre 1904; Ch. des Req., 22 mars 1905; Cour de Paris; Ch. correctionnelle, 6 décembre 1882).

C'est qu'en l'espèce, l'intérêt du commerçant ne doit pas être seul regardé, il faut aussi prendre en considération celui de l'administration de l'octroi. L'admission à l'entrepôt, accordée au commerçant, assurera à cette administration l'exercice de son droit de surveillance et de contrôle : un compte d'entrepôt sera ouvert au nom de l'entrepositaire, indication sera prise des quantités de marchandises entrées; enfin des vérifications pourront être faites de temps à autre par les préposés de l'octroi.

A qui la demande préalable d'admission à l'entrepôt, pour obtenir l'exonération des droits sur les objets susceptibles d'être entreposés, doit-elle être adressée?

Les admissions à la qualité d'entrepositaire sont prononcées par le maire (circulaire du 12 août 1878). C'est là une attribution du pouvoir municipal, conséquence des art. 147 de la loi du 28 avril 1816, et 82 et 90 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale.

Il est admis que les maires peuvent autoriser l'entrepôt, sous l'autorité du préfet, quand bien même le règlement ne contiendrait aucune disposition à cet égard (Conseil d'Etat, 19 novembre 1817, 15 août 1834).

Le maire, saisi d'une demande d'admission à l'entrepôt faite par un commerçant, après avoir

pris l'avis du directeur de l'octroi, décide s'il y a lieu ou non d'y faire droit.

Aux termes de l'art. 147 précité, de la loi du 28 avril 1816, et des art. 82 et 90 de la loi du 5 avril 1884, le maire, en statuant sur les demandes d'entrepôt, agit sous l'autorité du préfet, devant lequel les demandeurs peuvent former un recours. Le préfet peut, contrairement à l'arrêté du maire, accorder l'entrepôt (Conseil d'Etat, 22 août 1853, 21 novembre 1902, 9 mai 1902).

L'arrêté de refus à l'entrepôt pris par le préfet, peut encore être déféré par le commerçant, au Conseil d'Etat. Mais le recours doit-il forcément suivre cette filière et ne peut-il pas être formé directement devant le Conseil d'Etat, sans passer devant le préfet ?

L'autorité du préfet en la matière, a été affirmée dans plusieurs arrêts du Conseil d'Etat (9 mai et 21 novembre 1902) ; mais un arrêt du 18 mai 1906 admit la recevabilité d'un recours formé directement devant le Conseil d'Etat, en statuant dans les termes suivants :

« Considérant qu'en disposant, conformément à l'art. 147 de la loi du 28 avril 1816, que le maire prononce, sauf recours au préfet, le règlement de l'octroi d'Orléans n'a pas eu pour but et n'a pu avoir pour effet, d'enlever aux parties le droit qui résulte pour elles de l'art. 9 de la loi du 24 mai 1872, de déférer directement au Conseil d'Etat, comme entachée d'excès de pouvoir, la décision par laquelle

le maire leur a refusé le bénéfice de l'entrepôt. »

Un autre arrêt du Conseil d'Etat du 7 août 1903, avait admis le recours au Conseil d'Etat, devant le défaut de réponse du préfet pendant quatre mois (délai fixé par la loi du 24 juillet 1900), à une réclamation qui lui avait été adressée contre une décision du maire.

Une note placée dans Dalloz, sous l'arrêt du 18 mai 1906, précité, nous indique, justement, que l'arrêt du 7 août 1903 ne peut être interprété en ce sens que la partie n'aurait pas été recevable à former un recours direct devant le Conseil d'Etat, mais qu'il applique seulement la règle que le recours devant le supérieur hiérarchique empêche de courir le délai du recours au Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 7 février 1896, D. P. 97. 3. 28.)

M. Turquin, dans son Manuel, page 128, s'élève, contre cette jurisprudence (admettant le recours direct au Conseil d'Etat), qui arrive à laisser sans objet les règlements d'octroi qui disposent que les admissions à la qualité d'entrepositaire seront prononcées par le maire et que toutes les contestations qui s'élèveraient relativement à l'admission au bénéfice de l'entrepôt, seront portées devant le maire qui prononcera, sauf recours au préfet.

En tous cas, une chose reste certaine, si la qualité d'entrepositaire est contestée, elle ne peut être établie que par un arrêté émanant du maire ou du préfet, sur recours (Cour de cassation, 15 avril 1899).

Un commerçant ou un industriel ne saurait se

dire entrepositaire, en excipant d'un prétendu accord intervenu entre lui et le maire, il faut un arrêté spécial. Il n'est jamais permis à l'autorité judiciaire d'apprécier si un contribuable est en droit ou non de réclamer le bénéfice de l'entrepôt.

Quel est le délai laissé au maire pour statuer sur une demande d'admission à l'entrepôt?

La question a son intérêt, car un commerçant, ayant demandé l'entrepôt, ne pourra-t-il former son recours au préfet ou au Conseil d'Etat, que lorsque l'arrêté de la municipalité lui aura été notifié? Il pourrait se faire alors, que celle-ci restât dans l'inaction pendant longtemps et que la situation du négociant se trouvât ainsi en suspens. Aucun texte ne nous indique expressément la réponse à cette question. La recherche a été faite, et le passage suivant, tiré de la Revue de l'Octroi (avril 1909, page 367), nous donne une solution par voie de conséquence, admettant le délai déterminé par l'art. 3 de la loi du 17 juillet 1900, c'est-à-dire quatre mois.

« Nous en avons trouvé la preuve, au moins implicitement, dans un arrêt du Conseil d'Etat du 6 décembre 1907, aux termes duquel « une requête fondée sur un prétendu refus de communication par le maire, des procès-verbaux du conseil municipal, ainsi que des budgets et comptes (loi du 5 avril 1884, art. 58), a été rejetée alors que les requérants ne justifiaient d'aucune décision explicite du refus et n'excipaient pas davantage du silence

gardé pendant plus de quatre mois par le maire, sur une demande faite par eux et constatée par un récépissé ». D'où il suit conséquemment, que le maire a un délai de quatre mois pour statuer sur une demande d'entrepôt et que s'il ne l'a pas fait dans ce délai, la susdite demande doit être considérée comme rejetée, et que l'intéressé peut être alors admis à exercer son recours soit devant le préfet, soit devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ». Le silence gardé par le maire pendant quatre mois équivaut donc à une décision de rejet.

Ceci résulte d'ailleurs encore de la loi du 17 juillet 1900, qui a étendu la disposition considérant le silence gardé par les ministres pendant le même délai de quatre mois comme une décision de rejet, à toutes les décisions des autorités administratives et par conséquent, aux décisions des maires.

Le délai général de recours au Conseil d'Etat est fixé par la loi de finances du 13 avril 1900 (art. 24), à deux mois. Ce délai commence à courir à l'expiration du délai de quatre mois que nous admettons pour que la décision du maire intervienne, ou encore du jour de la notification du refus d'admission par le maire, quand bien même cette notification serait faite après l'expiration du premier délai de quatre mois et même postérieurement au deuxième délai de deux mois. Ce délai de recours au Conseil d'Etat était autrefois fixé à

trois mois (art. 11 du décret du 22 juillet 1806) (1).

Quelle est la nature du recours au Conseil d'Etat?

Est-ce un recours de pleine juridiction? Dans ce cas, le Conseil d'Etat pourra accorder lui-même l'entrepôt refusé par le maire et le préfet. Est-ce un recours pour excès de pouvoir seulement? Dans ce cas, le Conseil d'Etat ne pourra qu'annuler la décision du maire ou du préfet. Cette question a été nettement posée devant le Conseil d'Etat, par M. Romieu, commissaire du gouvernement, dans une affaire concernant la commune de Quillebeuf (Eure), terminée par arrêt du 17 novembre 1893.

« La jurisprudence antérieure, disait M. Romieu, manque de précision à cet égard. L'arrêt du 15 août 1834 ne tranche qu'une question de compétence. Celui de 1853 (22 août), déclare recevable le recours pour incompétence et excès de pouvoir seulement, mais à l'époque où il a été rendu, la théorie de l'excès de pouvoir n'avait pas encore pris les développements qu'elle a reçus depuis; les arrêts de 1867 (21 mai), et 1868 (12 mai), ont examiné la question au fond, celui de 1868 a accordé l'autorisation sollicitée.

« Nous pensons qu'il s'agit du recours pour excès de pouvoir et que, en conséquence, le Conseil d'Etat ne peut qu'annuler l'arrêté attaqué, et que le mi-

(1) La question de la combinaison des recours hiérarchique et contentieux a soulevé des difficultés. (Voir *Traité de droit administratif* de M. Berthélemy, 3^e édit., p. 886, en note.)

nistère d'avocat n'est pas nécessaire. Mais comme il s'agit d'un droit lésé, le recours peut être formé pour violation de la loi et n'est pas limité au cas d'incompétence et de violation des formes. »

La jurisprudence récente du Conseil d'Etat confirme l'opinion émise par M. Romieu, en annulant des décisions de maire ou de préfet, sans accorder aux demandeurs le bénéfice de l'entrepôt qu'ils sollicitaient (Conseil d'Etat 10 mai 1895, 30 juin 1899, 9 mai 1902, 21 novembre 1902, 7 août 1903, 10 juin 1904, 24 juin 1904, 18 mai 1906, 17 juillet 1908, 5 août 1908, 14 mai 1909, 25 février 1910.)

Un commerçant ou un industriel auquel le préfet aurait refusé l'entrepôt, ne pourrait-il pas exercer son recours, non seulement devant le Conseil d'Etat, mais devant le ministre, en vertu de l'art. 6 du décret du 25 mars 1852, ainsi conçu : « Les préfets rendent compte de leurs actes aux ministres compétents, dans les formes et pour les objets déterminés par les instructions que ces ministres leur adresseront. Ceux de ces actes qui seraient contraires aux lois et règlements, ou qui donneraient lieu aux réclamations des parties, pourront être annulés ou réformés par les ministres compétents? »

Ce recours aurait l'avantage de pouvoir être formé même après l'expiration du délai légal de deux mois : il est certainement possible. Le ministre ainsi saisi d'un recours formé par un négociant auquel on a refusé l'entrepôt, peut statuer

directement, en accordant ou en refusant la faculté sollicitée (Conseil d'Etat, 25 juin 1880). Il peut aussi se contenter de donner des instructions au maire ou au préfet qui a rendu ces arrêtés de refus, en l'invitant, pour telles ou telles raisons, à modifier ses arrêtés (Ch. civile, Cour de cassation 3 août 1904). Cette décision du ministre n'empêche aucunement le recours devant le Conseil d'Etat.

Dans le cas où le ministre, saisi d'un recours contre une décision d'une autorité subordonnée, n'a pas statué dans les quatre mois, la réclamation devant être, par suite, considérée comme rejetée, par application de l'art. 7 du décret du 2 novembre 1864, le réclamant peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat dans un délai de deux mois à dater du quatrième mois de silence (1).

Deux arrêts du Conseil d'Etat, des 27 décembre 1844, et 9 mai 1845, décident en effet, qu'une lettre ministérielle portant refus d'entrepôt à domicile et d'exemption du droit d'octroi, ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente soit appelée à statuer sur l'exemption du droit réclamé.

L'arrêt de 1893, à l'occasion duquel les conclusions que nous avons relatées, de M. Romieu, avaient été prises, avait une deuxième question intéressante à résoudre, celle de savoir si une commune est recevable à déférer au Conseil d'Etat, la décision du préfet accordant l'entrepôt refusé

(1) Voir la note p. 61.

précédemment par le maire. Sur cette question M. Romieu concluait ainsi :

« Doit-on par voie de réciprocité, reconnaître un contentieux au profit de la commune, dans le cas où l'administration accorde la faculté d'entrepôt à son détriment? La question a déjà été soumise au Conseil d'Etat qui, dans un arrêt du 25 juin 1880, ville de Saint-Etienne, a déclaré la commune non recevable. »

« Il est certain que l'intérêt du commerçant et celui de la commune à pouvoir se pourvoir au Conseil d'Etat ne sont pas du même ordre. Si l'administration refuse au commerçant ou à l'industriel, la faculté d'entrepôt, il est indispensable qu'on lui ouvre un recours, puisque l'admission au bénéfice est le préalable nécessaire pour qu'il puisse obtenir l'exonération des droits. C'est qu'en effet, l'autorité judiciaire estime, avec raison, que sans admission à l'entrepôt la perception des droits est légale, l'exonération ne pouvant être autorisée qu'avec les précautions et garanties de l'entrepôt. (Voir Cassation du 24 novembre 1875 précité). Il en résulte que le recours au Conseil d'Etat est le seul ouvert au commerçant.

« Toute autre est la situation de la commune. Si l'administration accorde l'entrepôt malgré la décision du maire, la ville n'a pas le même intérêt à se pourvoir au contentieux. Elle peut percevoir à l'entrée les droits conformément au tarif, sans se préoccuper de la décision qui lui fait grief, ou déli-

vrer des contraintes exécutoires et, d'après la législation en vigueur, le commerçant est tenu de consigner ou de payer avant de saisir le juge de sa réclamation en restitution des droits indûment perçus. (Voir la loi du 27 frimaire an VIII art. 14; ordonnance du 9 décembre 1814, art. 81.) Par conséquent, les intérêts pécuniaires de la commune semblent sauvegardés, et il est permis de se demander si elle a un intérêt suffisant pour légitimer son recours devant le Conseil d'Etat, puisqu'il n'y a pas d'obstacle contre la perception. C'est cette considération qui semble avoir inspiré l'arrêt du 22 août 1853, ville de Cosne, déjà cité, et surtout l'arrêt, déjà cité, du 25 juin 1880, ville de Saint-Etienne. Dans la première affaire, le recours a été rejeté sans que le défaut de qualité ait été opposé, sans doute parce que la question n'était pas soulevée; dans la deuxième, le Conseil d'Etat a explicitement déclaré le recours non recevable.

« Quelle que soit l'autorité de ce précédent, nous estimons que la fin de non recevoir opposée au recours des communes est bien rigoureuse. Le contentieux de l'entrepôt nous paraît devoir être bilatéral, et le recours doit être ouvert à la commune, comme il l'est au commerçant. C'est qu'en effet, la commune a un autre droit que celui de toucher les taxes d'octroi, elle a le droit de veiller à ce que, par une appréciation de fait abusive, l'administration n'augmente pas indéfiniment la faculté d'entrepôt au-delà des prévisions des règlements

locaux, ce qui entraînerait une surveillance plus difficile, la possibilité de fraudes nombreuses et l'augmentation du personnel de contrôle, dont la rémunération est à sa charge. Ces considérations paraissent suffire pour justifier la recevabilité du recours de la commune. »

Le Conseil d'Etat admit le recours formé par la commune. (Voir aussi Cons. d'Etat 8 août 1896, et 28 avril 1899.)

Une autre question fut soumise à la Chambre civile de la Cour de cassation le 3 août 1904. Un commerçant s'était vu refuser l'entrepôt par le maire et, sur recours, par le Préfet. Quelques temps après, le maire, sur invitation du Ministre des Finances, l'admit au bénéfice sollicité. Le commerçant se mit en devoir de réclamer les droits qui avaient été perçus depuis le jour de sa première demande jusqu'au jour où l'entrepôt lui fut accordé. Sa requête ne fut pas admise, motif pris « que l'admission a pour conséquence immédiate, en permettant à l'entrepositaire de profiter des immunités attribuées à cette qualité, de le soumettre en même temps à des mesures de surveillance et de contrôle destinées à faciliter à l'administration la vérification de l'emploi des matières entreposées et à prévenir les fraudes. »

Pour qu'un commerçant ou un industriel puisse jouir tranquillement de la faculté d'entrepôt qu'il a demandée au maire, il faut qu'un arrêté de ce dernier la lui accordant, lui ait été notifié. L'entrepôt

ne se présume pas. Une simple lettre d'un maire autorisant l'entrepôt sollicité serait inacceptable. (Cour de cassation Chambre des Requêtes 17 avril 1888, Chambre civile, 15 avril 1889, chambre criminelle, 29 juillet 1893, et Cour de Chambéry, 7 juillet 1908).

La faculté d'entrepôt accordée en matière d'octroi par un arrêté municipal, et par suite d'une déclaration générale de fabrication, a son effet, sans qu'il soit nécessaire de renouveler la déclaration à chaque fait de fabrication (Cour de cassation, 18 juillet 1868). Le même arrêt indique qu'une simple note d'un adjoint alléguant que cette faculté aurait été retirée est sans valeur ; comme pour l'admission le retrait de l'entrepôt doit résulter d'un arrêté du maire.

Le fait seul de l'admission à l'entrepôt, n'entraîne pas par lui-même, le droit à l'exonération. C'est ce que décida un arrêt de la Chambre civile du 25 juin 1883, reconnaissant à un entrepositaire le droit de réclamer l'exonération des droits, mais à la condition de justifier que les objets admis à l'entrepôt remplissaient les conditions exigées par le tarif. (De même Conseil d'Etat du 25 juin 1880 et 22 août 1853). La réciproque n'est pas admise, du moins par la plus grande partie des décisions de jurisprudence. Les objets remplissant les conditions imposées par le tarif pour les rendre susceptibles de l'affranchissement des droits d'octroi, ne sont exonérés de ces droits que s'ils ont été admis préa-

lablement à l'entrepôt. (Cour de cassation 15 janvier 1867, 24 novembre 1875, 29 avril 1881, 17 avril 1888, 25 juillet 1893, 9 novembre 1898, 6 juin 1901, 3 août 1904, 28 décembre 1904, 22 mars 1905, 12 décembre 1906, 27 juin 1907, Conseil d'Etat 14 mai 1909...) D'après une deuxième opinion, dont l'application a été faite par le Tribunal civil de Dunkerque le 9 juillet 1908, il a été admis qu'il pouvait être suppléé à l'accomplissement des formalités de l'entrepôt, dans les cas mêmes où celles-ci s'imposeraient, par la déclaration d'emploi particulier des matériaux faite par leur introducteur. Il ne faudrait pas dire que cette dernière interprétation a été suivie par d'autres décisions, par exemple, celles de la Cour de cassation du 2 août 1904 du Tribunal civil de Fontainebleau du 18 janvier 1900, et du Tribunal civil de la Seine du 4 juillet 1905. Ces décisions, comme celles encore de la Cour de cassation des 28 juin 1899, 11 juillet 1898 et 31 octobre 1905, considèrent que l'admission à l'entrepôt n'est pas toujours au préalable nécessaire pour obtenir l'exonération des droits : qu'elle cesse en effet et *seulement* de l'être, toutes les fois qu'il s'agit d'objets qui, tout en n'étant pas destinés à la consommation locale, ne rentrent pas dans les prévisions ni de l'art. 41 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, ni des art. 8 et 13 du décret du 12 février 1870.

La première opinion paraît plus rationnelle ; il est évident que la fraude est plus difficile en cas

d'entrepôt qu'à la suite d'une simple déclaration d'emploi particulier des matériaux introduits. Une surveillance devant toujours être exercée dans un cas comme dans l'autre sur les objets taxables susceptibles d'être exonérés des droits d'octroi, elle est de beaucoup plus facile dans l'une que dans l'autre espèce.

Les dispositions anciennes, en vertu desquelles les règlements locaux obligent les entrepositaires à fournir un cautionnement en numéraire ou une caution solvable en raison des objets entreposés soumis aux droits d'octroi, ne sont plus imposées aujourd'hui. La législation en matière d'entrepôt ne prévoit pas cette obligation. (Décret de suspension, Conseil d'Etat le 23 novembre 1878, octroi de Tourcoing, 20 août 1879, octroi de Bayeux.)

L'obligation de fournir une caution solvable doit être prescrite seulement dans le cas où il s'agit d'objets soumis aux droits au profit du Trésor. (Décret de suspension du 20 août 1879, octroi de Vire.)

Nous avons vu au début de cette étude sur l'entrepôt que la suppression de la caution en cette matière avait paru être un des grands avantages du régime et une grande facilité donnée au commerce et à l'industrie.

Néanmoins, nous indique M. Hourcade dans le Dictionnaire des Contributions Indirectes et des Octrois, page 645, plusieurs octrois ont été autorisés à exiger des entrepositaires, une caution sol-

vable ou un cautionnement en numéraire, et à l'heure actuelle, on demande instamment, comme modification au régime de l'entrepôt, la restauration de cette obligation.

Le régime de l'entrepôt ne peut être refusé à toute une catégorie de personnes. Cette restriction est contraire aux dispositions des art. 36 et 41 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, en vertu desquels la faculté d'entrepôt appartient à tout fabricant ou commerçant qui en fait la demande, pour les produits de sa fabrication ou de son commerce susceptibles de recevoir une destination extérieure. (Décret de suspension du Conseil d'Etat du 16 août 1879, octroi d'Argenteuil et décret de suspension du 20 juillet 1881, octroi de Charlieu-Vendée.)

De même, ce régime de l'entrepôt ne peut être imposé à une classe de redevables fabriquant des produits compris au tarif. (Décret de suspension du Conseil d'Etat du 27 novembre 1876, octroi d'Aire, Pas-de-Calais.)

Les formalités d'admission à l'entrepôt que nous venons d'étudier, ne concernent que les objets soumis aux seuls droits d'octroi. Mais les règlements d'octroi ne pouvant, aux termes de l'art. 150 de la loi du 28 avril 1816, contenir aucune disposition contraire à celle des lois et règlements relatifs aux différents droits imposés au profit du Trésor, la perception de la taxe d'octroi sur les boissons et liquides soumis aux droits d'entrée, doit avoir lieu d'après les règles spéciales à la constatation et à la

liquidation des taxes appartenant à l'Etat. Dès lors, l'entrepôt des alcools et des huiles non minérales doit être admis par l'octroi, dans les mêmes conditions et pour les mêmes quantités que celles qui sont fixées à l'égard des droits d'entrée par la loi du 28 avril 1816 (art. 31), ainsi que par les lois du 25 mars 1817 (art. 97) et du 31 décembre 1873 (art. 5) (circulaire du 12 août 1878). (Décret de suspension du Conseil d'Etat du 2 juillet 1875, octroi de Cholet.)

En ce qui concerne également les boissons soumises au droit d'entrée au profit du Trésor, le règlement d'octroi ne peut fixer des règles d'entrepôt, autres que celles établies pour le droit d'entrée. (Décret du 20 août 1879, octroi de Fourmies, Nord.)

La loi du 21 avril 1832 (art. 39), accordait aux propriétaires récoltant des vins, des cidres ou poirés, la faculté de l'entrepôt pour les produits de leur récolte, quelle qu'en soit la quantité. Mais, depuis la loi du 29 décembre 1897 pour les vins et les cidres et, depuis celle du 29 décembre 1900 pour les boissons hygiéniques, ces liquides n'étant plus soumis à aucun droit d'entrée au profit du Trésor, les formalités pour leur admission au régime de l'entrepôt, dans les villes qui les frappent d'un droit d'octroi, sont les mêmes que celles qui s'appliquent à tout autre objet imposable.

Un arrêt de la Cour de cassation du 15 mars 1900, admit que lorsqu'un article du règlement de

L'octroi d'une ville, prévoyant le cas d'objets soumis à la fois aux droits du Trésor et aux droits d'octroi, dispose que l'entrepôt à domicile desdits objets aura lieu pour l'octroi d'après les mêmes conditions, formalités, et pour les mêmes quantités que celles qui sont fixées à l'égard des droits du Trésor, l'admission d'un redevable à l'entrepôt par la Régie, après l'accomplissement des formalités exigées par la loi du 28 avril 1816 pour des objets de cette catégorie (vins et vendanges en l'espèce), comporte également pour celui-ci, droit à l'entrepôt pour ces mêmes objets vis-à-vis de l'octroi.

Alors, un entrepositaire de la Régie pour les boissons peut-il se dire *ispo facto*, entrepositaire de l'octroi pour les vins? (Les vins et les cidres n'étant plus, depuis la loi du 29 décembre 1897, soumis à aucun droit d'entrée au profit du Trésor.) L'arrêt de la Cour de cassation du 23 novembre 1904 décide avec raison que non, la condition visée dans l'arrêt précédent n'existant plus ici et le principe général de l'entrepôt d'octroi, à savoir que l'entrepôt doit être demandé, n'ayant pas, dans l'espèce, été appliqué. Le règlement d'octroi de la ville de la Mure, en effet, ne prévoyait comme objets soumis à la fois aux droits d'octroi et aux droits du Trésor, que les alcools et les huiles non minérales. Pour tous les autres objets soumis aux droits d'octroi seuls (les vins depuis 1897), l'entrepôt est régi par les dispositions générales de l'ordonnance du 9 décembre 1814.

Quelle est la durée de l'entrepôt?

Aux termes de l'art. 74 du décret du 17 mai 1809, la durée de l'entrepôt réel ne pouvait être de plus de trois ans, sauf à l'administration de l'octroi à autoriser, s'il y avait lieu, des prolongations d'entrepôt; la durée de l'entrepôt fictif était, d'après l'art. 97 du même décret, fixée selon les circonstances par les règlements locaux.

L'art. 41 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 posa une règle nouvelle toujours en vigueur : l'entrepôt est toujours illimité.

Un arrêt de la Cour de cassation, Chambre des Requêtes, du 9 février 1876, semble contredire, en raison de sa date, la règle ci-dessus, en décidant que lorsqu'un terme a été fixé à la faculté d'entrepôt à domicile, les droits seront dus sur les marchandises restant en magasin à l'expiration de ce délai. Il n'en est rien, car cet arrêt est intervenu à l'occasion de la prorogation de la faculté d'entrepôt à domicile qui n'avait été accordé que temporairement dans les communes annexées à Paris, par la loi du 16 juin 1859.

Le décret de suspension du Conseil d'Etat du 22 juillet 1881, octroi de Sablé, vint, au contraire, poser nettement la règle, en annulant un paragraphe additionnel placé dans le règlement de l'octroi de Sablé, aux termes duquel « les foins récoltés dans l'intérieur du rayon et qui ne devront pas y être consommés, jouiront du bénéfice de la reconnaissance à la sortie, qui devra avoir lieu avant

le 1^{er} septembre, et de l'exemption des droits ».

Le Conseil d'Etat décida « que cette disposition pouvait être interprétée comme une restriction à la faculté d'entrepôt acquise aux récoltants, en vertu de l'art. 36 de l'ordonnance de 1814,... faculté dont la durée ne peut être limitée, suivant les prescriptions de l'art. 41 de l'ordonnance de 1814 ».

L'entrepôt ayant maintenant une durée illimitée, la privation du bénéfice de cette faculté, prévue par l'art. 95 du décret du 17 mai 1809 en cas de déclarations reconnues infidèles à l'entrée, à la sortie ou lors des vérifications, ne peut s'étendre qu'aux quantités trouvées en magasin au moment de la constatation de la contravention. (Arrêts de la Cour de cassation du 6 juin 1835, 10 janvier 1868.) De même, l'art. 96 précité, aux termes duquel, « en cas de refus de souffrir les vérifications des préposés de l'octroi, les droits seront exigibles sur tous les objets existant en magasin, comme sur ceux qui y seront introduits ultérieurement », ne peut s'appliquer entièrement, — le dernier membre de phrase est, en effet, contraire à l'art. 41 de l'ordonnance du 9 décembre 1814.

§ 2. — *Entrepôt fictif.*

L'entrepôt fictif est l'entrepôt à domicile. Nous avons vu qu'en principe il n'était accordé qu'à défaut d'un magasin public possédé par la ville soumise à l'octroi, mais qu'en pratique, il était concédé

d'une façon plus large par les municipalités, dans l'intérêt du commerce et de l'industrie.

Lorsque l'entrepôt est accordé, l'entrepôitaire est tenu, lorsqu'il fait conduire dans l'emplacement qu'il a désigné comme entrepôt, des marchandises sujettes à octroi, d'en faire la déclaration préalable au bureau de l'octroi, de s'engager à acquitter le droit sur les quantités qu'il ne justifierait pas avoir fait sortir de la commune, et de se munir d'un bulletin d'entrepôt (art. 42 de l'ordonnance du 9 décembre 1814).

Ces prescriptions sont exigées sous peine de l'amende prononcée par l'art. 28 de l'ordonnance de 1814 et des sanctions prévues par l'art. 9 de la loi du 24 mai 1834, rendant applicables à toutes les communes les dispositions des art. 8 et 9 de la loi du 29 mars 1832, spéciales à Paris : saisie des marchandises sujettes à octroi et non déclarées, et des objets ayant servi au transport, ces derniers en garantie de l'amende encourue seulement.

Ce sont les mêmes pénalités que dans le cas d'introduction ordinaire, même s'il s'agit de marchandises sur lesquelles les droits auraient été acquittés antérieurement. (C. Caen, le 18 décembre 1901, Chambre criminelle cassation, 26 mars 1887.)

Par le fait de la déclaration des objets entreposés, les agents de l'octroi sont à même de prendre ces marchandises en charge, en inscrivant les quantités déclarées sur des registres appelés *portatifs*.

Une fois introduites, que deviennent les marchandises entreposées? D'après l'art. 43 de l'ordonnance de 1814, lorsque l'entrepositaire veut expédier certaines de ces marchandises au dehors, il est tenu d'en faire, avant l'enlèvement, une déclaration au bureau de l'octroi, et de les représenter aux préposés des portes et barrières, lesquels, après vérification des quantités et espèces, délivrent un certificat de sortie. Les objets présentés à la sortie doivent, en principe, être tels qu'ils ont été constatés à l'entrée, l'entrepositaire ne devant faire subir aucune altération aux objets admis en entrepôt, aux termes de l'art. 93 du décret du 17 mai 1809, non reproduit dans l'ordonnance de 1814.

Le compte des entrepositaires, tenu par les préposés de l'octroi, se trouve ainsi modifié par l'inscription des quantités sorties. Sous l'empire du décret du 17 mai 1809, ces comptes de charge et décharge des objets entreposés à domicile, devaient être réglés et arrêtés au moins une fois par trimestre; cette disposition n'a pas été reproduite dans les lois postérieures et l'administration de l'octroi est libre de régler comme elle l'entend avec les entrepositaires.

La déclaration de sortie peut être faite par les entrepositaires soit au bureau central, soit aux bureaux périphériques, mais la représentation des objets exportés aux préposés n'est exigible que dans ces derniers bureaux.

Les préposés délivrent un certificat constatant

la sortie, sauf dans les villes à bureau unique où ils se bornent à revêtir la déclaration de sortie d'un *vu enlever*. Ces certificats sont des actes authentiques qui font foi jusqu'à inscription de faux.

Les fausses déclarations à la sortie emportent les mêmes peines que les fausses déclarations à l'entrée (Cour de cassation le 24 mai 1833). Cet arrêt supplée au défaut d'explication de l'art. 43 de l'ordonnance de 1814, relatif à l'obligation de faire une déclaration à la sortie comme à l'entrée.

Certaines des marchandises entreposées peuvent être livrées à l'intérieur de la ville sujette pour la consommation locale. Leur enlèvement ne peut être effectué qu'après paiement des droits (Cour de cassation, le 19 août 1836). En cas de non déclaration, les quantités livrées à la consommation locale sont alors trouvées manquantes lors des vérifications faites par les préposés de l'octroi puisqu'aucun certificat de sortie ne peut être présenté pour elles. Les droits sur ces marchandises livrées à la consommation locale doivent être acquittés immédiatement par les entrepositaires, à défaut de quoi des contraintes exécutoires, nonobstant opposition, peuvent être exercées contre eux, et même contre la caution d'un entrepositaire dans le cas où elle peut être exigée (art. 44 de l'ordonnance de 1814).

La marchandise soumise au droit, mais placée en entrepôt, peut encore sortir de cet entrepôt pour entrer dans celui d'un commerçant voisin.

Dans ce cas, pour éviter un paiement puis une restitution des droits, les deux commerçants signent une déclaration indiquant la mutation (Inspection des finances, Bulletin d'octroi de 1897). Il est délivré alors un bulletin d'enlèvement qui, aux termes d'un arrêt de la Cour de cassation, Chambre criminelle du 18 juin 1867, « doit énoncer les conditions destinées à assurer la régularité du transport ».

Il est évident que l'administration de l'octroi, au cas d'entrepôt fictif, ne peut pas se fier toujours aux déclarations faites par les entrepositaires, aussi est-elle obligée de faire faire par ses préposés, toutes les vérifications qu'elle croit nécessaires, à domicile, dans les magasins et autres lieux servant d'entrepôt (art. 44 de l'ordonnance de 1814). Les entrepositaires sont tenus de permettre ces vérifications. L'art. 5 du règlement général, sous la rubrique — Entrepôt des objets non soumis aux droits du Trésor — indique que « tout refus de souffrir les visites, vérifications et exercices des préposés de l'octroi, sera constaté par un procès-verbal. Les préposés, après avoir déclaré procès-verbal, pourront requérir l'assistance d'un officier de police, faire ouvrir en sa présence les caves, celliers ou magasins et procéder aux vérifications prescrites par l'art. 44. » (Ordonnance du 9 décembre 1814, art. 96 du décret du 17 mai 1809 et 15, de la loi du 27 frimaire, an VIII.)

La disposition de l'art. 96 du décret du 17 mai

1809, disant que « tout refus de souffrir les visites et vérifications des préposés de l'octroi, de les recevoir lorsqu'ils se présentent pour leurs exercices, entraînera indépendamment des peines prononcées par la loi, la déchéance de l'entrepôt, et rendra exigibles les droits sur tous les objets existant en magasin, comme sur ceux qui y seront introduits ultérieurement », n'est pas reproduite dans les lois postérieures. Il faut admettre cependant que les dispositions de cet article sont presque toutes encore applicables à l'heure actuelle. En cas de refus de souffrir les visites et vérifications des préposés de l'octroi, une amende sera prononcée contre l'entrepositaire. La déchéance sera également encourue, mais dans une certaine limite, les droits seront immédiatement perçus sur les objets existant en magasin, mais, la durée de l'entrepôt étant illimitée, celui-ci ne pourra pas être refusé pour les objets présentés ultérieurement par l'entrepositaire et remplissant les conditions exigées pour l'admission à l'entrepôt (Cassation, 6 juin 1835, 10 juin 1868.)

Les époques auxquelles doivent se faire les vérifications ne sont pas stipulées dans la législation; les préposés d'octroi doivent les faire lorsqu'ils le jugent utile. En conséquence, ces vérifications pourront être et seront en général, plus nombreuses à certaines époques, suivant les marchandises, selon que le débit de ces marchandises sera plus ou moins intense. Les entrepositaires, au surplus,

ne peuvent pas se prévaloir du défaut de vérifications par les préposés de l'octroi. Un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 16 janvier 1892, indique nettement « que le défaut d'usage de cette faculté de contrôle ne saurait avoir pour effet d'anéantir la déclaration en vertu de laquelle l'entrepôt est accordé. » Un autre arrêt de la Cour de Paris, du 12 avril 1894, estime également « que les vérifications que l'octroi a le droit de faire chez l'entrepositaire constituent pour lui, non une obligation mais une faculté, dont le non usage n'entraîne point une déchéance, soit des sommes à percevoir, soit des recours à exercer. »

En tout cas, « l'obligation de faciliter les opérations de vérification des préposés d'octroi, n'implique que l'idée d'un concours secondaire qui laisse le rôle principal aux employés de l'octroi. » (Cassation, Ch. criminelle, 20 novembre 1869.) En conséquence, les entrepositaires doivent, pour faciliter les vérifications, diviser, autant que possible, leurs magasins en cases régulières, d'un cubage facile et d'une contenance déterminée. Mais aucune sanction ne pourrait frapper l'entrepositaire qui ne se conformerait pas à cette indication.

Lors de ces vérifications, il peut être constaté par les préposés de l'octroi, soit que certaines quantités de marchandises ne sont plus en magasin et sont toujours portées sur le compte d'entrepôt, au cas où aucun certificat de sortie n'a été délivré pour elles, soit que certaines autres sont en excédent.

Les manquants constatés à la charge d'un entrepositaire, auquel aucune fraude n'est imputée, ne constituent ni un délit, ni une contravention (Ch. des Requêtes, Cassation, 19 février 1889), mais les droits sont immédiatement exigibles sur les quantités exactes manquantes, puisqu'en principe, l'entrepôt commercial ne souffre aucun déchet possible (Cassation, Ch. des req., 17 avril 1888). Pourtant, des *déductions* peuvent être accordées pour les marchandises entreposées dont le poids ou le volume est susceptible de diminuer, par exemple la glace (Cour de cassation, Ch. civile, 21 juin 1880). La quotité doit en être déterminée par les règlements locaux (art. 45 de l'ordonnance du 9 décembre 1814.)

Au cas où ces quotités ne seraient pas fixées par les règlements, il appartient à l'autorité judiciaire, compétente pour connaître des contestations relatives à l'application des tarifs d'octroi, d'en déterminer la proportion (Cour de cassation, 21 juin 1880.) En tous cas, les déductions à accorder aux entrepositaires, ne peuvent être supprimées par une disposition des règlements (Décret de suspension du Conseil d'État du 29 novembre 1883, octroi de Chateaudun.)

En cas de manquants attribués à une insurrection pour des marchandises admises au régime de l'entrepôt par l'octroi, le juge peut rechercher la cause de ces manquants et puiser les éléments de sa conviction dans des documents autres que les

pièces ou certificats exigés en temps ordinaires (Cassation, Ch. civile, 12 février 1878.)

L'administration de l'octroi est en droit de poursuivre contre la caution d'un entrepositaire, dans le cas où elle peut être exigée, le recouvrement des sommes qui lui sont légitimement dues sur des manquants constatés dans l'entrepôt, bien que ces manquants se rapportent, pour la majeure partie, à des exercices antérieurement réglés avec elle (Arrêt, Paris 17 février 1877.)

Un entrepositaire peut évidemment protester contre les inventaires dressés par les préposés de l'octroi, et qui font ressortir des manquants; il peut, par exemple, faire la preuve que le manquant relaté n'est que le résultat d'une erreur. Le tribunal compétent qui ordonne la vérification de l'erreur signalée, use d'un droit qui ne constitue pas la revision des comptes, interdite par l'art. 541 du Code de procédure civile (Cassation, C. des Re. quêtes, 3 mai 1870.)

Lors des inventaires faits par les préposés de l'octroi, il peut être constaté des *excédents*. Ce sont alors des marchandises qui ont été introduites sans déclaration préalable dans l'entrepôt, et pour lesquelles les droits sont exigibles, en plus de l'amende prononcée par l'art. 28 de l'ordonnance de 1814 (Cassation, 8 mars 1911.) La prise en charge de ces marchandises, par l'entrepositaire, a alors lieu d'office.

Aucune excuse n'est admise, par exemple même

lorsqu'il s'agit de marchandises transformées, dont les matières brutes avaient déjà acquitté les droits à l'entrée (Cour de cassation, Ch. criminelle, 26 mars 1887), ou lorsqu'aucune vérification n'a été faite par les préposés de l'octroi. (Cour de cassation, Ch. criminelle, 16 janvier 1892.) Dans tous les cas, il y a nécessairement introduction frauduleuse.

Les vérifications peuvent avoir lieu valablement avec l'assistance des préposés du négociant entrepositaire. Les constatations faites ainsi contradictoirement et d'accord avec ceux-ci, ont le même effet que si elles étaient accomplies avec le concours des redevables eux-mêmes (Cour de cassation, le 22 février 1884.)

Chez les entrepositaires de vins, cidres et alcools, les exercices sont, par application de l'art. 91 de l'ordonnance de 1814, effectués par les employés des contributions indirectes. Ceux-ci procèdent aux recensements et établissent le décompte des droits d'octroi dûs sur les manquants imposables. Ce décompte est remis au service de l'octroi, qui est chargé d'en assurer le recouvrement. La perception des droits d'octroi sur les vins, cidres et alcools, livrés par les entrepositaires à la consommation locale, est effectuée par les receveurs buralistes de la Régie au fur et à mesure des déclarations d'enlèvement (circulaire 571 de l'administration des Contributions Indirectes, du 28 juin 1904).

Les déductions sont fixées, au point de vue de

l'octroi, par l'ordonnance du 21 décembre 1838 pour les vins et cidres, et par le décret du 4 décembre 1872 et l'art. 10 de la loi du 16 décembre 1897 pour les spiritueux, comme pour les droits du Trésor. (Dédution pour ouillage, coulage, affaiblissement de degré).

Les quantités manquantes, en sus des déductions autorisées, sont frappées des droits de circulation et de consommation, et, s'il y a lieu, des taxes d'entrée et d'octroi (art. 7 de la loi du 29 décembre 1900).

L'art. 46 de l'ordonnance de 1814, pose une règle particulière pour les communes où la perception des droits sur les vendanges, pommes ou poirés, ne peut être opérée au moment de l'introduction. Dans ce cas, l'administration de l'octroi accordera l'entrepôt à tous les récoltants, et sera autorisée à faire faire un recensement général pour constater les quantités de vin, de cidre, ou de poiré fabriquées. Les préposés de l'octroi se borneront, à faire chaque année deux vérifications à domicile chez les propriétaires qui n'entreposent que les seuls produits de leur crû, l'une avant, l'autre après la récolte.

Sous l'empire du décret du 17 mai 1809, « toute déclaration reconnue infidèle soit à l'entrée, soit à la sortie, soit lors des vérifications, visites et récollements que feraient les préposés, soit dans l'apurement des comptes, *privaient l'entreposeur du bénéfice de l'entrepôt*. Le droit sur les quantités restant en

magasin devait être de suite exigible, sans préjudice de l'amende pour celles soustraites introduites en fraude, ou trouvées en contravention de toute autre manière » (article 95).

Le règlement ne peut attribuer au maire le droit de retirer la faculté d'entrepôt aux négociants et industriels contre lesquels des contraventions auraient été constatées. (Circulaire du 12 août 1878.) Ceci n'est que l'interprétation que nous avons donnée de la privation de l'entrepôt : toutes les marchandises entreposées actuellement sont soumises aux droits immédiatement, mais l'entrepôt n'est pas supprimé pour l'avenir, ce qui serait contraire à l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816. (Cour de cassation, 6 juin 1835, 10 janvier 1862). Le négociant, en contravention à un certain moment avec les dispositions des art. 95 et 96 du décret du 17 mai 1809, pourrait donc obtenir l'entrepôt pour des marchandises sujettes à être réexportées.

L'amende et la déchéance de l'entrepôt par le fait de l'exigibilité immédiate des droits sur les marchandises introduites en fraude, sont les seules pénalités que les règlements locaux puissent édicter. Ainsi décidèrent deux décrets du Conseil d'État des 11 janvier 1877, octroi de Dreux, et 12 juillet 1881, octroi de Vouziers, déclarant que les municipalités ne pouvaient édicter des dispositions autres que celles prévues par les lois générales, notamment des sanctions pénales.

Pour les boissons, il y a contravention à la légis-

lation des octrois, quand un entrepositaire déclare aux préposés des contributions indirectes, faisant des vérifications, des fûts remplis d'eau comme renfermant du vin (Tribunal de Bordeaux, 6 octobre 1874).

Lorsque, pour diminuer un manquant, un entrepositaire déclare comme renfermant des spiritueux à un degré élevé, des fûts contenant en majeure partie de l'eau recouverte d'une couche d'esprit, il est passible, outre des droits sur les manquants, de l'amende prescrite par l'art. 46 de la loi du 28 avril 1816, rendu applicable aux contraventions en matière d'octroi (art. 8 et 9 de la loi du 29 mars 1832, et art. 9 de la loi du 24 mai 1834), et du paiement de la valeur de l'alcool soustrait (Tribunal correctionnel de Bordeaux, 14 février 1877).

§ 3. — *Entrepôt réel.*

En matière d'entrepôt réel ou public, les marchandises admises sont placées dans un magasin public, isolé autant que possible, de tout autre établissement et de la tenue duquel répond l'administration de l'octroi (art. 73 du décret du 17 mai 1809, art. 47 de l'ordonnance du 9 décembre 1814).

Ces magasins ou autres emplacements destinés à l'entrepôt réel, doivent être ouverts en tous temps, aux préposés des droits réunis, qui peuvent y faire les recherches et vérifications qu'ils jugent nécessaires, prendre communication des registres

et même en demander des extraits. La Régie des droits réunis a aussi la faculté de placer dans les entrepôts publics de l'octroi, les objets qui la concernent directement, lorsqu'ils seront d'ailleurs de l'espèce de ceux auxquels l'entrepôt est accordé, et que le service de l'entrepôt n'en sera pas trop gêné (Instruction du Ministre des Finances, 25 septembre 1809).

Les personnes qui voudront entreposer réellement, représenteront les lettres de voiture, connaissements, chartes-parties et autres expéditions d'usage (pour ce qui arrivera du dehors) aux préposés de l'octroi. Elles feront en outre une déclaration détaillée des objets contenus dans les pièces, ballots et paquets et de leur valeur. Les préposés feront la vérification avant l'entrée à l'entrepôt (article 75 du décret de 1809). En ce qui concerne les caisses, malles, ballots plombés ou marqués par les préposés du lieu du départ, cet article nous indique qu'ils pourront être admis à l'entrepôt sans vérification préalable, si les marques et plombs sont trouvés sains et entiers; mais dans ce cas, l'administration de l'octroi ne sera tenue de représenter lesdits objets que dans l'état où ils lui auront été remis.

Cette disposition du décret de 1809 complète l'article 48 de l'ordonnance de 1814, qui n'est pas entré dans tous ces détails.

L'entrepôt public peut avoir lieu, aux termes de l'instruction ministérielle du 25 septembre 1809, de deux manières différentes.

1^o Les marchandises peuvent être envoyées directement de l'extérieur du rayon de l'octroi à l'entrepôt. Dans ce cas, les déclarations de destination pour l'entrepôt devront être faites à l'entrée de la ville, où les marchandises subiront une première vérification, pour être ensuite escortées jusqu'à l'entrepôt où s'en établira le contrôle définitif.

2^o Les marchandises peuvent être transportées des magasins d'un négociant jouissant de l'entrepôt à domicile, vers le magasin public; dans ce cas, il suffira que ces marchandises soient présentées à l'entrepôt, si toutefois elles ne sont pas l'objet d'un exercice particulier, soit de l'octroi, soit des droits réunis. La marche à suivre dans ce cas sera traitée particulièrement par les règlements (Instruction de 1809).

La vérification qui doit être faite lors de l'entrée des marchandises dans l'entrepôt fictif établi au domicile du commerçant, sera considérée comme suffisante pour l'entrée des mêmes marchandises à l'entrepôt réel.

Les objets reçus à l'entrepôt réel sont marqués ou rouannés, et inscrits par le conservateur sur un registre à souche, avec indication de l'espèce, de la qualité, et de la quantité de l'objet entreposé, des marques et numéros des futailles ou colis et des noms et demeures des propriétaires; un récépissé détaché de la souche, contenant les mêmes indications et signé par le conservateur, est remis à

l'entrepositaire (art. 76-77 de 1809, art. 48 de l'ordonnance de 1814).

L'art. 78 du décret de 1809 indique en outre que la souche du registre sera signée par l'entreposeur ; s'il ne sait ou ne veut écrire, il en sera fait mention.

Ces précautions, aux termes de l'instruction ministérielle de 1809, tendent à prévenir les substitutions de marchandises et les altérations. En général, il faut écarter de l'entrepôt tous les moyens qui peuvent les favoriser. Ainsi on ne doit y souffrir que les travaux de pure conservation, faits en présence des employés. On doit y interdire le dépôt dans un même lieu, des objets qui peuvent faciliter les mixtions, mélanges et altérations, et pour les liquides, on ne doit permettre aucune opération de soutirage et remplissage qu'en présence des employés.

Il faut exiger, autant que possible, que les objets entreposés portent la marque particulière des propriétaires. et y appliquer, s'il se peut, le numéro sous lequel ils se trouvent enregistrés.

La même instruction déclarait encore que cette précaution, outre qu'elle permettrait d'assurer la reconnaissance des marchandises, préviendrait un abus consistant à prolonger la durée légale de l'entrepôt pour certaines marchandises, en faisant sortir toujours les plus nouvelles lorsqu'elles sont analogues aux anciennes, à la place de ces dernières qui pourraient être avariées ou de mauvais

aloï, ou qui même, au moyen des coupages ou remplissages, lorsque ce sont des boissons, pourraient disparaître complètement et ne se retrouveraient plus lorsqu'il serait question de clore le compte d'un marchand. Cette prescription ne s'applique plus, l'entrepôt ayant une durée illimitée.

Les négociants jouissant de la faculté d'entrepôt réel, ne sont pas soumis à l'exercice de l'octroi pour le paiement des droits sur les manquants (Cour de cassation, 4 avril 1873). En effet, il ne semblait pas qu'il fût possible, avec l'entrepôt public, de frauder l'octroi, puisque toutes les marchandises admises à l'entrepôt passaient sous les yeux de ses employés. Aussi ne faisait-on aucun recensement dans les entrepôts réels, et les entrepositaires étaient-ils dispensés de payer les droits sur les manquants (art. 38 de la loi du 28 avril 1816). Pourtant, des manquants considérables furent constatés (Affaire des entrepositaires de Bercy). Pour remédier à cette fraude, la loi du 16 février 1875 vint prescrire des recensements dans les entrepôts réels des boissons. Ainsi les boissons (vins, cidres, alcools), emmagasinés dans un entrepôt réel, sont recensées par les employés de la Régie, et les manquants qui ne sont pas couverts par la déduction, sont imposables, comme dans les entrepôts ordinaires.

L'entrepôt réel est interdit à Paris (loi du 28 avril 1816), sauf pour les matières premières employées dans l'industrie (décret du 10 janvier 1873). Un

décret du 30 mars 1808 a institué cependant un entrepôt général pour les vins et les spiritueux, cet entrepôt est réglementé par l'ordonnance du 22 mars 1833. Bien qu'à Paris il n'existe plus, depuis cette loi, ni droit d'entrée ni droit d'octroi sur les vins, la loi du 6 août 1905, art. 9, prescrit aux commerçants exerçant dans Paris la vente en gros, de placer ces vins dans les entrepôts publics.

Il n'est pas exigé de cautionnement pour les entrepositaires d'octroi, sauf en ce qui concerne les boissons soumises à des droits pour le compte du Trésor. (Journal. Contributions indirectes, 5 janvier 1910.)

Pour le retrait des objets entreposés, les entrepositaires doivent représenter le récépissé d'admission et déclarer ceux de ces objets qu'ils veulent enlever. Ils signent leurs déclarations ce qui vaut décharge pour le conservateur (art. 79 du décret de 1809, art. 49 de l'ordonnance de 1814).

Il faut donc que les entrepositaires se présentent en personne ou par un agent connu et avoué d'eux. (Instruction de 1809.)

La sortie des objets entreposés peut avoir lieu en moindres quantités que celles prescrites pour l'entrée, mais jamais au-dessous de celles qui constituent le commerce en gros (Même instruction) (1).

Les objets ainsi déclarés comme sortant de l'en-

(1) En demi-gros depuis la circulaire du 12 août 1878.

trepôt peuvent ou être dirigés à l'extérieur du lieu sujet, ou être livrés à la consommation locale.

Dans le premier cas, l'entrepositaire recevra une expédition les mentionnant. Il devra rapporter ensuite, au dos de cette expédition, un certificat de sortie qui lui sera délivré par les préposés d'octroi aux barrières (art. 82 du décret de 1809 et art. 49 de l'ordonnance de 1814).

Dans le deuxième cas, l'entrepositaire devra acquitter les droits sur les objets qu'il livre à la consommation locale (art. 80 de 1809, art. 49 de 1814.) Ces objets sont saisissables si cette formalité n'a pas été remplie. (Cour de Caen, 21 août 1845.) L'entrepositaire est responsable des condamnations prononcées contre la personne qui est trouvée transportant ces objets. (Même arrêt.)

Une fausse déclaration à la sortie entraîne, comme pour l'entrepôt fictif, les mêmes condamnations qu'à l'entrée. (Cour de cassation, 24 mai 1833.)

Des cessions de marchandises peuvent avoir lieu dans l'entrepôt même, moyennant une déclaration de la part du vendeur et la remise du récépissé d'admission; il en est alors délivré un autre à l'acheteur, dans la forme prescrite à l'art. 48 (art. 50 de l'ordonnance de 1814). Les propriétaires des objets entreposés peuvent, en tout temps, entrer dans les magasins publics pour y conduire les acheteurs de la conduite desquels ils répondent (art. 83 de 1809, 51 de 1814).

Les rouliers et conducteurs peuvent entreposer réellement les marchandises refusées par les destinataires. Ils peuvent même obtenir de l'administration de l'octroi le paiement des frais de transport et des déboursés dûment justifiés (art. 86 de 1809 et 52 de 1814). Mais le refus d'acceptation desdites marchandises par les destinataires ne doit pas résulter de la faute du voiturier. Il faut, pour qu'il soit admis à entreposer ces objets, qu'il ait rempli les formalités d'usage pour faire constater le défaut d'acceptation. Il faut également qu'il soit prouvé que les objets ne sont pas en état d'avarie et que leur valeur est plus que suffisante pour couvrir et les droits et les frais de magasinage et de vente. (Instruction de 1809.)

Aux termes de l'art. 87 du décret de 1809, les marchandises entreposées par les rouliers, ne peuvent être rendues aux propriétaires qu'après acquittement des avances des frais de magasinage et, s'il y a lieu, d'entretien.

Les propriétaires doivent veiller à la conservation des objets entreposés leur appartenant. A cet égard, l'entrée de l'entrepôt leur est accordée en tout temps (art. 51 de l'ordonnance de 1814). Leurs fondés de pouvoirs ont également la même faculté (art. 83 du décret de 1809). Le conservateur affecté à l'entrepôt public, reste toujours responsable des altérations ou avaries qui proviennent du fait de ses préposés (art. 47 de l'ordonnance de 1814), mais on ne saurait lui imputer, comme nous l'a-

vons indiqué plus haut, les avaries ayant pour cause un séjour en magasin, la nature des marchandises, la mauvaise qualité des récipients ou des accidents de force majeure.

A défaut par les propriétaires ou fondés de pouvoir de veiller à la conservation des objets entreposés, le conservateur se fera autoriser par le maire à y pourvoir. Les frais d'entretien et de conservation seront remboursés à l'administration de l'octroi sur les mémoires et états réglés par le maire (art. 84 du décret de 1809, 53, de l'ordonnance de 1814).

Les ouvriers qui sont employés habituellement à des travaux dans les entrepôts, s'ils ne sont pas au compte particulier des marchands et à leurs gages, ne pourront y exercer leur état que sur l'autorisation du maire, et d'après la présentation qui lui en aura été faite par le chef de l'octroi. (Instruction ministérielle du 25 septembre 1809.)

Les propriétaires d'objets entreposés sont tenus d'acquitter tous les mois et d'avance, les frais de magasinage, lesquels doivent être déterminés par le règlement général de l'octroi ou par un règlement particulier approuvé par le Ministre des finances (art. 54 de l'ordonnance de 1814). L'art. 88 du décret de 1809 décidait que le règlement des frais de magasinage, qui serait basé sur la dépense de location et d'entretien du magasin général, serait fait sur les avis et observations des Chambres de commerce. Cette prescription n'a pas été repro-

duite par l'art. 54 de 1814, mais il est évident qu'il sera souvent utile de se conformer à cette indication.

L'instruction ministérielle du 25 septembre 1809 indique que le droit de magasinage fait nécessairement partie des recettes d'octroi. Il doit toujours être payé comptant et d'avance, mois par mois, le mois commencé comptant pour le mois entier. Cependant, lorsque le 1/12 donnerait lieu à une comptabilité trop minutieuse, il pourra être stipulé par le règlement que le paiement n'aura lieu que par trimestre, mais toujours d'avance et sans restitution en cas de moindre séjour. Ce droit sera calculé sur les dépenses de toute nature auxquelles donne lieu la création d'un entrepôt pour l'utilité du commerce, et comme sa modicité en rendrait les subdivisions difficiles et minutieuses, le droit en sera toujours le même au-dessous d'une certaine quantité de denrées ou marchandises.

Sous l'empire du décret de 1809, alors que l'entrepôt avait une durée limitée, si, dans les trois mois après le délai fixé pour l'entrepôt, les marchandises n'avaient pas été réclamées et retirées, elles étaient vendues publiquement par ministère d'huissier (art. 89). Maintenant l'entrepôt a une durée illimitée, mais cela n'implique pas que les marchandises entreposées puissent demeurer toujours en entrepôt et que l'administration de l'octroi soit toujours obligée d'en conserver la garde,

alors que les objets ont perdu toute valeur, par exemple par le long séjour.

Aux termes de l'art. 35 de l'ordonnance de 1814, si par suite de dépérissement ou par toute autre cause, la valeur des objets entreposés, au dire d'experts appelés d'office par l'administration de l'octroi, n'excède pas moitié en sus des sommes qui peuvent être dues pour frais d'entretien, frais de transport ou magasinage, il sera fait sommation au propriétaire ou à son représentant de retirer lesdits objets, et, à défaut, ils seront vendus publiquement par ministère d'huissier. Le produit net de la vente, déduction faite des sommes dues avec intérêts à 5 0/0 par an, sera déposé dans la caisse municipale et tenu à la disposition du propriétaire.

On avait prétendu soumettre l'administration de l'octroi aux obligations que les art. 1927 et suivants du Code civil font peser sur le dépositaire salarié, en se fondant sur les termes du décret du 30 mars 1808, constitutif de l'entrepôt de Paris; mais un entrepôt ne doit pas être confondu avec un dépôt salarié; c'est un lieu ouvert aux marchands pour y placer leurs marchandises en franchise, moyennant un louage d'emplacement et non un salaire de garde. Les seules dispositions applicables en l'espèce, seraient celles des art. 1382 et suivants du Code civil. Ainsi a-t-il été jugé que l'administration de l'octroi de Paris n'était responsable des marchandises placées dans son entrepôt et qui en

étaient disparues qu'autant qu'il était prouvé qu'elles avaient péri par la faute de l'administration ou de ses employés. (Turquin, Manuel, n° 655.)

Les précautions prises à la sortie des entrepôts réels, ainsi que pour la surveillance et la garde des objets déposés dans l'entrepôt réel, rendent inutile la tenue des comptes détaillés. Cependant, un registre de compte ouvert et purement d'ordre, peut aussi être établi, soit au bureau central, soit à l'entrepôt même, suivant les localités, pour faciliter la suite des recouvrements (art. 157 à 160 de l'instruction du Ministre des Finances du 25 septembre 1809).

B. — *Entrepôt industriel.*

Jusqu'au décret du 12 février 1870, aucune différence n'était faite dans la législation des octrois, entre la consommation locale et la consommation industrielle. Mais la question s'était posée déjà bien des fois avant cette époque. Nombreuses, en effet, furent les difficultés entre les industriels, réclamant l'exonération pour les matières premières et les combustibles utilisés par eux pour la préparation des objets de leur industrie, et les municipalités la leur refusant.

Une première solution fut donnée par un arrêt de la Cour de cassation du 27 novembre 1844, qui décidait que « par les mots consommation locale, expliqués d'ailleurs par la législation antérieure et

notamment par l'ordonnance royale du 9 décembre 1814 (art. 11), on ne devait entendre que les objets destinés à satisfaire les besoins des habitants du lieu sujet et non ceux qui devaient être consommés dans les établissements industriels, pour la préparation des produits destinés au commerce général ».

La Cour suprême maintint sa jurisprudence le 11 février et le 24 août 1846. Mais, par un arrêt de la Chambre civile du 8 mars 1847, elle changea sa doctrine, après un éloquent plaidoyer de M. le Procureur général Dupin, prononcé au cours des débats, concluant à la non distinction entre les deux consommations, locale et industrielle.

« Si l'industrie, disait-il, prétendait qu'il était juste de lui accorder une exemption pour les charbons, il fallait solliciter cette exemption et l'obtenir. Mais, à défaut d'une pareille exemption, le droit reste évidemment dû. On objecte que les tarifs de l'octroi, qui ont développé la signification du mot *combustible*, ont expliqué qu'on entendait par là tout ce qui peut être employé au chauffage ; mais à cette dispute de mots, il est facile de répondre que le mot *chauffer* ne s'entend pas seulement de chauffer le corps humain et les habitations, ce qui en ferait seulement un impôt d'hiver, mais qu'on dit également chauffer une chaudière, chauffer une machine, une locomotive, un four. »

M. Bonnal, dans son *Traité des Octrois*, paru avant l'élaboration du décret du 12 février 1870,

s'éleva contre cette assimilation des deux espèces de consommation :

« M. Dupin, dit-il, ne voyait pas de différence entre la consommation locale et la consommation industrielle. Il exposait la différence de ces mots et des choses auxquelles ils ont trait, par la similitude, puisque son réquisitoire n'a qu'un but : assimiler ces deux espèces de consommation si différentes. Et l'emploi de ces mots, il l'explique par opposition aux objets de transit. C'est pour cela qu'il fit son rapport et c'est en se basant sur la prétendue similitude des deux genres de consommation qu'il avança que la doctrine émise par lui, reposait sur une jurisprudence demi séculaire. Or, c'est précisément cette assimilation contre laquelle nous protestons avec M. Chevalier, M. C. Say et la plus grande partie des économistes. »

« L'assimilation faite par M. le Procureur général Dupin, ne prouve nullement, continue M. Bonnal, que le charbon destiné à fabriquer pour l'extérieur doive payer, par exemple, à Rouen où il se réduit en cendres en fabriquant un produit, et à l'octroi de Paris où l'objet fabriqué est frappé encore par le tarif! On percevrait alors deux droits sur un même objet transformé de matière première en produit manufacturé, ce qui est inique. »

Enfin, M. Bonnal termine en opposant à la théorie de l'assimilation, les arguments suivants :

« La consommation de l'usine qui emploie soit le fer, soit le charbon, soit le bois pour fabriquer

des meubles, des machines et des objets destinés au commerce général, n'est pas la même chose que la consommation personnelle de l'usiner. Celui-ci transforme et perfectionne des matières premières, mais il ne s'en sert pas personnellement. Le charbon destiné à ses machines ne le chauffe point, ainsi pour le reste. La loi tient donc compte de la dissemblance des faits. »

« Voilà le premier point, passons à l'égalité de l'usine devant l'impôt. Ce n'est pas le travail qu'a voulu imposer la loi. Puis, l'impôt atteint chaque nature de propriété d'un droit propre, tel que impôt foncier, droit de mutation... Quant au travail, il le frappe par l'impôt des patentes. En dehors de ces droits, la loi n'a donc pu imposer le travail par l'octroi, ce qui serait illégal, dès lors inadmissible. »

« L'usine, en outre, est soumise à l'impôt foncier, aux contributions directes, aux droits d'octroi sur les matériaux. Oublie-t-on que le propriétaire et les ouvriers paient, eux aussi, leurs droits sur les objets de consommation locale? S'ils paient tout cela, c'est donc que la consommation industrielle ne ressemble pas à la consommation locale. Les assimiler est donc une erreur. L'impôt sur le travail est acquitté par les patentes. On ne peut faire payer à Rouen et à Paris deux droits, c'est contraire à l'esprit de la loi. La législation sur ce point est par conséquent, à refaire. Celui qui paie a le droit de savoir pourquoi il paie, c'est ce que nous récla-

mons pour les industriels, égaux en droits aux autres citoyens. »

L'assimilation demandée par M. le Procureur général Dupin, fut reprise et développée par M. le Procureur général Roulaud, le 18 février 1852. D'après lui, l'ordonnance de 1814, établissant les taxes d'octroi sur cinq catégories spéciales d'objets, serait abrogée par l'art. 147 de la loi du 28 avril 1816, en raison de ce fait, que les besoins des communes augmentant, les ressources que leur procurent les octrois devaient augmenter également. Selon lui, « il fallait un impôt de consommation pour assurer l'existence financière des communes. Donc, *tous les objets de consommation locale*, pouvaient être atteints par l'impôt. Les seules restrictions à établir ne devaient donc pas naître d'une distinction arbitraire entre ces objets, il n'y avait aucun motif raisonnable pour les distribuer en catégories imposables et catégories non imposables. » Plus loin, M. Roulaud ajoutait : « Le système le plus vrai, c'est l'impôt de consommation pouvant atteindre tous les objets de consommation dans la proportion des nécessités locales. »

M. Bonnal, réfutant cette théorie, écrivait : « A soutenir le droit sur la consommation industrielle, il y a trois périls. On forcera les industries à s'exiler des villes, aussi bien en province qu'à Paris ; on diminuera les ressources financières des cités ; enfin on arrêtera l'essor d'une population qui s'accroît par l'élévation si rémunératrice des salaires indus-

triels. Nous concluons : aucune loi n'assimile la consommation industrielle à la consommation locale. Aucune loi n'autorise les conseils municipaux à établir l'octroi sur tous les objets destinés à la consommation locale ; donc, la Cour a exagéré les droits contenus dans la loi de 1816... »

Il fallut attendre cependant jusqu'au décret du 12 février 1870, pour que cette situation particulière des industriels fut prise en considération formellement par la législation. Mais en fait, pourtant, des précautions étaient prises dans les règlements locaux des villes à octroi, pour affranchir des taxes les combustibles et matières premières destinés à la fabrication d'objets de commerce général.

Une circulaire du Directeur général des Contributions indirectes, en date du 12 août 1878, commentant le décret du 12 février 1870, nous indique en effet, que « déjà, antérieurement au décret de 1870, alors que la matière était régie par l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816, qui permettait d'imposer tous les objets « de consommation locale » sans distinguer entre la consommation personnelle de l'habitant (comme l'avait fait l'article 11 de l'ordonnance du 9 décembre 1814), et la consommation industrielle, le gouvernement avait soin, pour sauvegarder les intérêts de l'industrie, d'insérer dans les règlements une clause destinée à assurer l'exemption des combustibles et matières destinés à la fabrication d'objets manufacturés pour le commerce général »

Les art. 8 à 14 du décret du 12 février 1870 sont venus poser le principe de l'*entrepôt industriel*. Ces dispositions doivent être insérées dans les règlements d'octroi locaux.

L'art. 8 décide d'abord : « Les combustibles et les matières premières à employer dans les établissements industriels et dans les manufactures de l'Etat, sont admis à l'entrepôt à domicile. »

Qu'entend-on par *établissement industriel*?

Rien ne précise cette expression dans le décret du 12 février 1870, et l'interprétation de ces deux mots a donné lieu à un certain nombre de litiges, tant devant les tribunaux administratifs, pour l'admission à l'entrepôt, que devant les tribunaux civils, pour l'exigibilité des droits.

C'est qu'en effet, le seul moyen d'obtenir l'exonération des droits, c'est d'être admis à l'entrepôt; la jurisprudence est abondante sur ce point. La question d'admission est donc capitale, il faut savoir exactement quels sont les établissements qui peuvent être considérés comme établissements industriels.

Il nous faut examiner la question à deux points de vue : 1^o au point de vue de l'admission à l'entrepôt (compétence administrative); 2^o au point de vue de l'exonération des droits d'octroi (compétence civile.)

Au point de vue de l'admission à l'entrepôt, savoir quels sont les établissements industriels qui peuvent être admis à l'entrepôt, est une ques-

tion purement administrative. Le Conseil d'Etat a eu à la résoudre un bon nombre de fois et il est certain que sa jurisprudence, déjà assez imposante sur ce point, à l'heure actuelle, est appelée encore à prendre de l'importance.

Le caractère d'établissement industriel ne saurait être refusé, d'abord, aux usines faisant partie des établissements dangereux, insalubres et incommodes. La jurisprudence du Conseil d'Etat reconnaît aussi ce caractère aux usines à gaz. Un arrêt du 10 mai 1895, décide notamment que pour statuer sur l'admission à l'entrepôt de houilles servant à l'exploitation des usines de la compagnie du gaz de Bordeaux, le maire et le préfet devaient se demander simplement si l'art. 8 du décret de 1870 pouvait s'appliquer, sans se fonder sur les dispositions du cahier des charges de la compagnie, qu'il ne leur appartenait pas d'interpréter. (Mêmes considérants : arrêt du 18 mai 1906, Société orléanaise d'éclairage contre la ville d'Orléans). Les arrêts du 20 décembre 1895, du 30 juin 1899, admettent également au bénéfice de l'entrepôt, les combustibles et matières premières servant à la production du gaz. L'arrêt de 1899 notamment, indique, comme l'avait fait auparavant l'arrêt du 10 mai 1895, que le maire ou le préfet saisi d'une demande d'admission à l'entrepôt industriel, ne doit pas se fonder sur un article spécial du règlement local n'accordant, par exemple, l'entrepôt qu'aux industriels pouvant justifier qu'ils

livrent à l'extérieur de la commune, les $\frac{4}{5}$ au moins de leurs produits, — cette disposition ayant pour effet de priver les industriels dont les produits sont consommés pour la plus grande partie dans l'intérieur du périmètre de l'octroi, du droit qui leur a été expressément reconnu par l'art. 8 du décret du 12 février 1870.

Le Conseil d'Etat reconnaît également comme établissement industriel, les usines qui distribuent l'eau potable dans une ou plusieurs communes. Ainsi un arrêt du 10 juin 1904, annula un arrêté portant refus d'admission à l'entrepôt, notifié à une compagnie des eaux qui réclamait cette faculté pour les combustibles par elle employés dans ses usines, pour la distribution des eaux dans les communes avoisinant celle de Montreuil.

Un arrêt du 28 avril 1899, rejeta le recours formé par un boulanger contre un arrêté refusant d'admettre à l'entrepôt les combustibles employés par lui à la fabrication du pain. Le Conseil d'Etat décida, sur cette espèce, qu'une boulangerie où est uniquement fabriqué du pain pour la *consommation locale*, ne constitue pas un établissement industriel dans le sens de l'art. 8 du décret du 12 février 1870.

L'interprétation donnée dans cet arrêt était déjà celle admise par le Ministre des Finances dans un avis écrit par lui sur le pourvoi en question, avis conçu en ces termes :

« Il y a lieu de rapprocher l'art. 8 et l'art. 12 por-

tant que les combustibles employés par l'administration de la guerre pour la confection d'objets destinés à être consommés hors du lieu, seraient, comme ceux qui sont employés dans les établissements industriels pour la préparation et la fabrication d'objets destinés au commerce général, affranchis, au moyen de l'entrepôt, du paiement de tout droit d'octroi; de ce rapprochement il semble résulter que la concession de l'entrepôt pour les combustibles et les matières premières employés industriellement, doit être limitée aux établissements qui préparent et fabriquent des objets destinés au commerce général. Le vœu du législateur paraît avoir été de mettre sur le pied d'égalité, tous les fabricants, qu'ils opèrent à l'intérieur des villes sujettes à l'octroi ou en dehors de ces villes, lorsqu'ils produisent des objets destinés à la généralité des consommateurs de France ou de l'étranger. Or le pain n'est fabriqué qu'en vue d'assurer au jour le jour une consommation locale, c'est un produit qui ne s'importe pas au loin et le bois employé à sa cuisson ne semble pas devoir être affranchi des droits d'octroi au moyen de l'entrepôt. Il en serait différemment, par exemple, des combustibles utilisés par un boulanger à la fabrication des produits du commerce général, *tels que biscuits, pains d'épices...* »

Ne sont donc pas des établissements industriels, les établissements qui ne fabriquent qu'en vue de la consommation locale. Nous verrons en étudiant

la question des établissements industriels au point de vue de l'exonération des droits, *que lorsque le caractère d'établissement industriel n'est pas contestable*, l'art. 8 du décret de 1870 est applicable, alors même que les objets fabriqués seraient livrés à la consommation locale pour la plus grande partie.

Le caractère d'établissement industriel fut encore reconnu par le Conseil d'Etat aux usines fondées pour la production de l'énergie électrique, aux entreprises de tramways même urbains, à raison des combustibles que ces usines utilisent pour produire la force motrice (arrêt du Conseil d'Etat 8 avril 1896 *Compagnie des Tramways de Paris et du département de la Seine*, D, 98, 3, 13) surtout Conseil d'Etat du 9 mai 1902 et les conclusions prises par M. Romieu, Commissaire du gouvernement.)

Enfin le caractère d'établissement industriel a encore été reconnu par le Conseil d'Etat, à une entreprise de blanchisserie. Les premiers arrêts en ce sens sont du 7 août 1903, du 17 juillet 1908 et du 5 août 1908.

Plus récemment, un arrêt du Conseil d'Etat du 25 février 1910 a admis comme établissement industriel une blanchisserie, « à raison, tant de l'importance du personnel et de l'outillage mécanique, que de la nature des opérations qui y sont effectuées. »

Dans ses observations sur le pourvoi terminé par l'arrêt de 1903 précité, le Ministre des Finances

ne contestait pas que le caractère d'établissement industriel dût être reconnu à une grande blanchisserie se servant de machines perfectionnées, mais il faisait remarquer que, d'après le texte de l'art. 8 de 1870, l'entrepôt ne pouvait être accordé que pour des combustibles servant à préparer ou à fabriquer des produits industriels. Or, il ne paraît pas possible de soutenir, indiquait le Ministre, que le linge travaillé dans les blanchisseries, subit des transformations et puisse être considéré comme un produit fabriqué. Des lors, il ne saurait être imposé à l'octroi comme matière ouvrée, n'étant pas même destiné au commerce.

Des observations analogues furent présentées plus récemment par le Ministre de l'Intérieur, lors de l'arrêt du 25 février 1910.

A l'occasion de cette même espèce, le préfet de la Seine écrivait au maire de Boulogne :

« Par lettre du 26 janvier dernier, vous m'exposez que vous avez reçu diverses réclamations relatives au refus d'admission à l'entrepôt que vous avez opposé à un certain nombre de blanchisseurs de Boulogne.

« Vous me demandez en même temps de vous faire connaître à la fois l'état de cette question, dont vous m'aviez précédemment saisi, et la suite qu'il vous conviendrait de donner présentement aux réclamations qui vous sont adressées...

... « Il m'a semblé que si l'on s'inspirait de l'esprit, plutôt que de la lettre du décret de 1870, on

devait reconnaître que l'exemption des droits, accordée aux matières premières et aux combustibles, doit avoir pour corrélatif la possibilité, pour la commune, de frapper les objets fabriqués, son but paraissant être surtout *d'éviter que les mêmes objets soient frappés deux fois, comme matière brute et comme matière ouvrée.*

« Or, il me paraît évident que ce cas ne saurait s'appliquer aux blanchisseurs, dont le travail n'a pas pour effet d'alimenter le commerce, mais de rendre à nouveau utilisables des objets usagés qui ne changent pas de propriétaire. »

L'avis donné par le Ministre des Finances sur la même instance, faisait au contraire droit à la requête, par le motif que l'art. 8 du décret de 1870 ne fait aucune distinction, en ce qui concerne la concession de l'entrepôt à domicile aux établissements industriels.

Il est évident que dans le cas ordinaire, le blanchissage du linge ne constitue pas une production. Mais il ne faut pas perdre de vue que, comme l'indiquait M. le Ministre des Finances dans ses observations sur une affaire jugée le 28 avril 1899 (précitée), « le vœu du législateur paraît avoir été de mettre sur le pied d'égalité, tous les fabricants, qu'ils opèrent à l'intérieur des villes sujettes à l'octroi ou en dehors de ces villes. » Or, en frappant des droits d'octroi les combustibles et matières premières employés par les blanchisseurs dont les ateliers sont dans une ville assujettie, on mettrait

ces industriels dans une situation inférieure à celle des concurrents établis dans des communes exemptes du droit d'octroi. (Voir note sous-arrêt du Conseil d'État, 7 août 1903. Dalloz, 05-3-8.)

Nous connaissons maintenant la jurisprudence du Conseil d'État concernant l'admission à l'entrepôt des matières et combustibles employés par les établissements industriels; mais l'entrepôt n'entraîne pas de plein droit l'exonération des taxes d'octroi; au contraire, pour obtenir cette exonération des droits, il faut absolument que l'entrepôt ait été accordé, c'est la condition préalable nécessaire. (Cour de cassation. Chambre des Requêtes du 17 avril 1888; 25 juillet 1893; 6 juin 1901; 22 mars 1905. Chambre civile, 3 avril 1904; 28 décembre 1904; 12 décembre 1906; 27 juin 1907. Conseil d'Etat, 14 mai 1909...).

Par conséquent si, au point de vue administratif, la faculté de l'entrepôt industriel est admise très largement, comme le laissent supposer les termes généraux de l'article 8 du décret de 1870, il reste à savoir, comme le font remarquer MM. Tardit et Ripert, dans leur traité des Octrois Municipaux, si la Cour de cassation, à qui il appartient de se prononcer sur l'exonération même des droits, se conformerait à cette manière de voir.

Il nous reste donc à étudier la question des établissements industriels au point de vue de l'exonération des droits. Les difficultés concernant l'exigibilité ou la non exigibilité des droits sont exclu-

sivement de la compétence des juridictions civiles.

La circulaire du 12 août 1878 s'exprime ainsi, sur l'affranchissement des droits des produits fabriqués dans les établissements industriels, admis à l'entrepôt pour les matières et les combustibles :

« On peut dire en thèse générale, que le décret de 1870 a eu pour but d'exonérer les produits de *commerce général*, ceux qui peuvent être préparés au dehors aussi bien que sur place, ceux en un mot qui, fabriqués dans une usine pour être vendus en gros, ne sont pas exclusivement consommés par les habitants compris dans le rayon de l'octroi, mais sont propres à la généralité des consommateurs de France et de l'étranger. »

Ladite circulaire cite alors l'exemple suivant : « Le serrurier, le forgeron qui réparent, ajustent ou fabriquent sur commande une serrure ou un instrument quelconque destiné à être vendu au détail, ne peuvent prétendre à la franchise pour le charbon consommé dans leur atelier.

« Un industriel qui fabrique pour la vente en gros des serrures ou d'autres objets de quincaillerie doit, au contraire, être admis à l'entrepôt pour le fer et le charbon introduits dans son usine. »

Ainsi la question se posait déjà de savoir si l'expression d' « établissements industriels » devait s'étendre à toutes les industries qui s'exercent dans la localité, même à celles qui ne fabriquent que des produits le plus souvent consommés par les habitants du lieu sujet.

Nous n'avons pas à examiner ici la question des établissements qui ne fabriquent que des objets pour la consommation locale. Le Conseil d'Etat, nous l'avons vu, ne comprend pas ces établissements dans la dénomination d'établissements industriels (arrêt du 28 avril 1899). Il nous faut rechercher si les établissements industriels, admis comme tels à l'entrepôt pour les combustibles et matières employés par eux, sont exonérés des droits d'octroi, alors même qu'ils livrent une grande partie de leurs produits, la plus grande partie même, à la consommation des habitants du lieu sujet.

La circulaire de 1878 nous indique « que le doute ne saurait subsister à cet égard, en présence du dernier paragraphe de l'art. 8 du décret du 12 février 1870, qui déclare formellement que l'affranchissement pour les combustibles et les matières premières doit être accordé aux produits imposés, comme à ceux qui ne le sont pas. »

L'art. 8 de 1870 décide tout d'abord, dans son paragraphe 3, que « décharge sera accordée aux entrepositaires pour toutes les quantités de combustibles et de matières premières employés dans les établissements industriels, à la préparation ou à la fabrication de produits qui ne sont frappés d'aucun droit par le tarif de l'octroi du lieu sujet, pourvu que l'emploi ait été préalablement déclaré, et qu'il en ait été justifié aux préposés de l'octroi chargés de l'exercice des entrepôts, à défaut de

quoi, le droit sera perçu sur les quantités manquantes. »

Les produits fabriqués, non soumis aux taxes d'octroi, sont d'abord et toujours ceux destinés au commerce général. Mais l'art. 8, paragraphe 3, ne fait aucune distinction entre les combustibles qui servent à la préparation de produits destinés au commerce général, et ceux servant à la préparation de produits destinés à la consommation locale, et non soumis aux taxes d'octroi. Il faut donc dire, que dans ce cas même, l'exonération des droits est accordée aux industriels pour les combustibles et matières premières employés à la fabrication d'objets de consommation locale non soumis aux droits d'octroi, lorsque leur établissement a un caractère d'établissement industriel incontestable.

Il fut ainsi jugé par la Ch. civile de la Cour de cassation le 29 juillet 1884.

« Attendu que l'art. 8 du décret du 12 février 1870 après avoir, dans son paragraphe premier, posé en principe que les combustibles et matières premières à employer dans les établissements industriels sont admis à l'entrepôt à domicile, ajoute, dans son paragraphe 3, que décharge est accordée aux entrepositaires pour toutes les quantités de combustibles et matières premières employés dans ces établissements à la préparation et à la fabrication de produits qui ne sont frappés d'aucun droit par le tarif d'octroi du lieu sujet. »

« Attendu que cette disposition est absolue et

ne comporte aucune distinction entre les combustibles servant à la préparation des produits destinés soit à la consommation locale, soit au commerce général »...

Il résulte de ces considérations, que la décharge accordée par le paragraphe 3 de l'art. 8 du décret du 12 février 1870, est une décharge générale et absolue. S'il n'en était pas ainsi, il serait en effet manifestement injuste de permettre à des industriels, établis en dehors du rayon de l'octroi, d'introduire dans ce rayon des produits qu'ils auraient fabriqués avec des matières premières et des combustibles qui n'auraient payé aucune taxe, alors que les industriels des villes auraient dû acquitter certains droits pour les combustibles et matières premières qu'ils utilisent, dans le rayon de l'octroi, à la fabrication d'objets non soumis aux taxes locales.

« Le décret de 1870, art. 8, — disait M. Panhart, avocat au Conseil d'Etat, commentant un arrêt du 30 juin 1899, — en accordant aux industriels le bénéfice de l'entrepôt pour leurs combustibles et leurs matières premières, n'a pas eu pour but et pour objet, de favoriser spécialement ceux qui exporteraient leurs produits fabriqués en dehors du périmètre de l'octroi. Il a voulu surtout favoriser le commerce général, augmenter le développement industriel dans les villes, en facilitant l'entrée des matières premières. Aussi le décret a-t-il accordé le bénéfice de l'entrepôt pour le combus-

tible et les matières premières, alors même que les produits seraient destinés à la consommation locale; encore bien que ces produits ne seraient pas, par eux-mêmes, soumis aux tarifs... »

On a soutenu que l'art. 8 dans son entier, devait être complété par les art. 12 et 13 du même décret de 1870, qui ont trait, l'un aux charbons de terre et combustibles employés par les administrations de la guerre et de la marine, l'autre aux combustibles et matières destinés au service de l'exploitation des chemins de fer. Pour soutenir que l'exonération des droits, établie par l'art. 8, ne s'applique qu'aux établissements fabriquant exclusivement ou presque exclusivement pour le commerce général, on s'est fondé sur la phrase qui revient dans les deux art. 12 et 13 du décret de 1870, indiquant que la décharge est accordée, au moyen de l'admission à l'entrepôt à domicile, « comme dans les établissements industriels pour la préparation ou la fabrication d'objets destinés au *commerce général*. » Mais ces dispositions sont particulières et ne doivent pas faire échec à la règle générale édictée par l'art. 8, paragraphes 1, 2 et 3. Les art. 12 et 13 sont, au contraire, en harmonie avec le paragraphe 4 de l'art. 8, qui, lui, vient déroger expressément aux dispositions qui le précèdent.

La question de l'exonération des droits d'octroi sur les combustibles et matières employés dans une blanchisserie, n'a été résolue par la Cour de

cassation (Ch. Civile), que récemment (11 janvier 1911.) Aux termes de cet arrêt, l'art. 8 du décret de 1870 ayant admis à l'entrepôt industriel les combustibles employés à la « *préparation* ou à la fabrication des produits », la préparation doit s'entendre de toute opération qui a pour résultat de donner ou de restituer à l'objet une valeur marchande. Il en résulte qu'un blanchisseur de linge, qui se livre à un ensemble d'opérations qui doit être considéré comme la préparation de produits industriels, au sens de l'art. 8 du décret de 1870, doit bénéficier, pour les combustibles employés à cet usage et admis à l'entrepôt, de la décharge des droits d'octroi.

Deux conditions sont imposées aux industriels pour pouvoir obtenir l'exonération des droits d'octroi sur les matières premières et combustibles admis à l'entrepôt et ayant servi à la préparation ou à la fabrication d'objets non soumis aux taxes locales : Il faut d'abord une déclaration préalable d'emploi, faite par l'entrepositaire, et de plus, la justification que cet emploi a été réellement fait par lui.

Une déclaration d'emploi doit d'abord être faite par l'industriel. A quel moment la fera-t-il ? Il ne peut être question de lui imposer cette déclaration au moment où il sollicite l'admission à l'entrepôt. En effet, au moment de l'entrée au magasin, l'emploi ultérieur que recevront les combustibles ne saurait être que présumé. D'ailleurs la question

d'admission à l'entrepôt doit être séparée de celle de l'exonération des droits. La déclaration devra donc être faite lorsque, avant la fabrication, on sera sûr des quantités de combustibles et matières premières entreposés qui devront être employées à cette fabrication (Cour de cassation, Ch. des Requêtes, 1^{er} mars 1898). Cette déclaration prescrite par l'art. 8, est une déclaration générale, que les industriels ne sont pas tenus de renouveler chaque jour, avant le commencement de chaque fabrication. (Avis du Conseil d'Etat du 23 février 1884, octroi de Louviers.)

Mais elle ne suffit pas à entraîner, à elle seule, l'exonération des droits d'octroi, il faut encore, pour l'obtenir, que l'entrepositaire fournisse la justification que les combustibles et matières premières dont il s'est servi en franchise, ont été réellement employés à la fabrication qu'il avait préalablement déclarée et dans les proportions prescrites par l'art. 8 du décret du 12 février 1870. (Cour de cassation, 14 janvier 1880; Ch. des Requêtes, 18 novembre 1895, 1^{er} mars 1898.)

Il appartiendra aux tribunaux civils de décider si les conditions prescrites par l'art. 8 pour obtenir décharge des droits, ont été remplies. (Ch. civile, Cour de cassation 16 décembre 1879, 25 juin 1883).

Des vérifications seront faites par les préposés de l'octroi, dans les entrepôts industriels où ont été emmagasinés des combustibles et matières premières devant servir à la préparation d'objets non

imposés au tarif de l'octroi. Les droits seront perçus sur les quantités manquantes, c'est-à-dire sur celles dont il ne sera pas justifié de l'emploi dans les conditions de l'art. 8.

Le paragraphe 4 de l'art. 8 du décret du 12 février 1870, concerne les produits industriels *soumis* aux taxes d'octroi. Il est ainsi conçu :

« Si le produit industriel à la préparation ou à la fabrication duquel sont employés les combustibles ou les matières premières, *est imposé au tarif de l'octroi*, l'entrepôsitare n'en obtiendra pas moins l'affranchissement pour le combustible et la matière première employés à la fabrication; mais il paiera le droit dû par les produits industriels, pour ceux de ces produits qu'il ne justifiera pas avoir fait sortir du lieu sujet. »

. Aux termes de ce paragraphe de l'art. 8, l'exonération des droits d'octroi est accordée uniquement aux combustibles et matières premières ayant servi à la préparation ou à la fabrication de produits industriels destinés au commerce général; au contraire, les droits sont dûs sur les produits industriels qui ont été livrés à la consommation locale.

C'est cette disposition qui peut être rapprochée du dernier paragraphe de l'art. 12 et de l'avant-dernier paragraphe de l'art. 13 du décret du 12 février 1870, — qui spécifient que les combustibles et les matières premières appelés à profiter de la franchise dans les établissements industriels, sont ceux

qui servent à la préparation ou à la fabrication d'objets du commerce général, — et non l'art. 8 tout entier, comme le laisse entendre la circulaire du 12 août 1878. L'arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation du 29 juillet 1884 précité, indique nettement cette manière de voir :

« Attendu que c'est exclusivement aux dispositions de ce paragraphe 4 (de l'art. 8 du décret de 1870), que se réfèrent les art. 12 et 13 du même décret, qui assimilent les combustibles et matières premières employés, sous de certaines conditions, par les administrations de la guerre et de la marine et par les chemins de fer, à ceux qui sont employés dans les établissements industriels pour la préparation ou la fabrication d'objets destinés au commerce général :

« Que l'exemption des droits qui leur est accordée par ces articles est la même que celle qui est accordée par le paragraphe 4 précité, aux produits que l'entrepositaire justifiera avoir fait sortir du lieu sujet, et conséquemment livrés au commerce général... »

Cette disposition du paragraphe 4 de l'art. 8, permet aux industriels de fabriquer, dans leurs usines situées à l'intérieur du rayon de l'octroi, des produits dans les mêmes conditions que ceux dont les usines sont établies à l'extérieur du lieu sujet.

« Par suite de l'exonération des droits d'octroi sur les matières premières et combustibles, nous dit la circulaire du 12 août 1878, les produits de

commerce général peuvent être fabriqués à l'intérieur du lieu sujet, dans les mêmes conditions que ceux qui sont introduits de l'extérieur.

« En conséquence, ajoute la circulaire, il n'existe plus de motif pour soumettre les objets inscrits au tarif, à des taxes différentes, à raison de ce qu'ils proviendraient de l'extérieur ou de ce qu'ils seraient récoltés ou fabriqués à l'intérieur. Cette règle, édictée formellement par l'art. 10 du décret du 12 février 1870, abroge l'art. 14 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 et doit être rigoureusement respectée (1). »

Ainsi, le but de l'entrepôt industriel, dans le cas prévu par le paragraphe 4 de l'art. 8 du décret de 1870, est de permettre que les produits de commerce général soient fabriqués à l'intérieur du rayon de l'octroi, dans les mêmes conditions qu'à l'extérieur. L'exonération des droits sur les produits est complète et ne souffre aucune difficulté, les objets de commerce général ne pouvant jamais être frappés de taxes locales. Mais l'entrepôt industriel permet encore, d'après le même paragraphe de l'art. 8, de faire entrer en franchise des combustibles et matières premières servant à fabriquer

(1) L'art. 14 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 que vise la circulaire était ainsi conçu : « Dans le pays où la bière est la boisson habituelle et générale, celle importée, quelle que soit sa qualité, ne pourra être au plus taxée qu'au quart en sus du droit sur la bière fabriquée dans l'intérieur. »

des produits imposables qui peuvent être consommés à l'intérieur du lieu sujet. Ces produits fabriqués, lorsqu'ils sont livrés à la consommation locale, sont frappés des droits d'octroi; l'entrepôt, dans ce cas, évite la perception de deux droits sur le même objet et met sur un pied d'égalité les industriels établis à l'intérieur du lieu sujet et ceux établis à l'extérieur.

Il est certain que l'application de ces dispositions serait excessivement compliquée si l'entrepôt industriel était accordé aux industriels vendant au détail, car alors comment apprécier la quantité des matières premières entrée dans la fabrication des objets vendus à l'extérieur du rayon de l'octroi et sur lesquels les droits ne seraient pas dus? La portée de l'art. 7 du décret de 1870; « Les marchands en gros et en demi-gros jouiront de l'entrepôt à domicile, alors même qu'ils feraient dans les mêmes magasins des ventes au détail », doit donc bien être celle que nous lui avons donnée antérieurement : exclusion en principe des détaillants de la faculté d'entrepôt.

Pour connaître ceux des produits qui, fabriqués au moyen de matières premières et de combustibles admis à l'entrepôt industriel, ont été livrés à la consommation locale, des vérifications faites par les préposés de l'octroi sont nécessaires. Lors de ces vérifications et exercices d'octroi, les entrepositaires devront représenter, soit les combustibles et matières premières non encore employés, soit

les produits industriels encore à la fabrique, soit, pour ceux qui ont été livrés à l'extérieur du lieu sujet, les certificats délivrés par l'octroi en constatant la sortie. Les droits seront perçus immédiatement sur les produits qui ne se retrouveront pas à la fabrique ou qui ne seraient pas représentés par des certificats de sortie réguliers.

En ce qui concerne ces vérifications et celles faites aux entrepôts dans lesquels des combustibles et matières premières ont été admis comme devant servir à la fabrication de produits non imposés au tarif de l'octroi, des dispositions spéciales se combinent avec les conditions imposées par le règlement général.

Ainsi, les modèles de règlement, fournis par l'administration, contiennent des dispositions propres à prévenir les abus et à mettre les préposés en mesure de s'assurer :

1^o Si les quantités déclarées à l'entrée parviennent en totalité chez les entrepositaires ;

2^o S'il n'en est pas détourné ou s'il n'en sort pas des établissements, pour un autre usage que celui déclaré.

A cet effet, les entrepositaires sont tenus de diviser leurs magasins en cases régulières, de dimensions uniformes et déterminées, dont la disposition se prête aux vérifications des employés.

Aucune indemnité de surveillance ne peut, d'ailleurs, être perçue à cet égard (décret de suspen-

sion du Conseil d'Etat du 8 décembre 1882, octroi de Dreux).

Lorsque les conditions prescrites par l'art. 8 pour obtenir l'exonération des droits d'octroi sont remplies, ladite exonération est acquise complètement, sinon les droits entiers d'octroi sont perçus, mais l'application d'une taxe réduite à ceux des combustibles qui sont destinés à l'industrie n'est pas admissible (Cour de cassation, 27 juillet 1881).

Précompte. — Il peut arriver qu'un produit industriel imposable ait été fabriqué au moyen de combustibles et de matières premières qui ont payé les droits d'octroi, lors de leur introduction dans le lieu sujet. Le cas est prévu par l'art. 9 du décret du 12 février 1870 qui décide : « Lorsque des droits d'octroi auront été acquittés à l'entrée pour des combustibles ou des matières premières qui, dans l'intérieur du lieu sujet, seront employés à la préparation ou à la fabrication d'un produit industriel livré à la consommation intérieure et imposable, s'il est régulièrement justifié de ce paiement, le montant desdits droits sera précompté sur celui des droits dus pour le produit fabriqué ».

C'est le régime du *précompte*. Il faut, pour qu'il ait lieu, que le paiement antérieur des droits soit régulièrement justifié. Cette justification devra résulter des quittances données par les préposés de l'octroi, lors de l'introduction. On ne saurait admettre, comme équivalent de ce paiement, la présomption résultant de la présence même des

marchandises dans le lieu sujet, ni la présentation d'une facture constatant que lesdites marchandises ont été acquises droits payés (jugement du Tribunal de la Seine, 10 juillet 1890, confirmé par l'arrêt de la Chambre des Requêtes de la Cour de cassation, 15 juillet 1891).

Il se pourrait encore que le produit industriel fabriqué au moyen de matières premières et de combustibles ayant payé un droit à l'entrée, fût soumis à une taxe inférieure à celle perçue sur les matières premières et combustibles eux-mêmes, lors de leur introduction dans le lieu sujet.

L'art. 9 prévoit encore cette circonstance : « Toutefois, ajoute-t-il, il n'y aura jamais lieu à remboursement d'aucune portion des droits payés à l'entrée, dans le cas où ils se trouveraient excéder ceux qui sont dûs par le produit fabriqué lui-même ».

L'entrepôt industriel que nous venons d'étudier, « ne sera pas accordé, aux termes de l'art. 8, paragraphe 2, du décret du 12 février 1870, pour les matières premières, dans le cas où la somme à percevoir à raison des quantités pour lesquelles elles entrent dans un produit industriel, n'atteindrait pas un quart pour cent de la valeur de ce produit », c'est-à-dire vingt-cinq centimes, au moins, pour un produit valant cent francs. Cette disposition recevra son application lors de la déclaration que l'entrepoteur est tenu de faire à l'entrée. Le paragraphe 2 de l'art. 8 ne vise que les matières premières; c'est donc que la restriction qu'il contient

n'existe pas quant aux combustibles. « On n'a pas, dit la circulaire du 12 août 1878, à rechercher dans quelles proportions le droit d'octroi qui les frappe peut influer sur le prix de revient des produits fabriqués ». Les combustibles peuvent donc, en principe, être toujours admis à l'entrepôt, et aucun minimum, à l'entrée, n'est indiqué pour eux dans la loi.

Cependant, en pratique, on admet la fixation d'un minimum pour la première introduction des combustibles. Cette disposition a pour but, indique la circulaire de 1878, de restreindre le bénéfice de l'entrepôt aux industriels qui ont réellement un intérêt appréciable à l'obtenir.

Cette appréciation de l'intérêt à obtenir l'entrepôt est donc laissée entièrement aux conseils municipaux. C'est une question fort délicate.

Le minimum généralement admis pour le charbon industriel (charbon de terre et coke), est de cinquante hectolitres ou cinq mille kilogrammes, et, pour le bois, de 40 stères. Pour beaucoup de petits industriels, ce minimum sera souvent fort élevé, et l'entrepôt ne pourra leur être accordé, bien qu'ils aient pourtant grand intérêt à l'obtenir. Pour les gros industriels, ce même minimum sera toujours insignifiant. Il conviendra donc aux conseils municipaux de ne pas perdre de vue l'intérêt très appréciable que représentent dans une cité les petits industriels groupés, en fixant un minimum à l'entrée qui puisse être atteint relativement facilement par eux.

La circulaire de 1878 nous montre nettement d'ailleurs, que la clause fixant le minimum à cinq mille kilogrammes pour le charbon, est facultative. Elle ajoute ensuite que « lorsqu'elle est inscrite dans un règlement, on doit spécifier que les arrivages subséquents peuvent avoir lieu *en toute quantité* ». Cette disposition est applicable à l'entrepôt en général, commercial ou industriel. Tous les règlements locaux la contiennent.

Depuis le décret du 19 juin 1888, l'art. 8 du décret du 12 février 1870, est ainsi complété :

« Décharge sera également accordée dans les conditions spécifiées aux paragraphes précédents, aux combustibles employés dans l'exploitation des mines, à la production de la force motrice, ainsi qu'aux bois, fers et matériaux de toute sorte servant au revêtement et au soutènement des puits et galeries, pourvu toutefois que la somme à percevoir à raison des quantités pour lesquelles ces matériaux concourront à l'exploitation, atteigne un quart pour cent de la valeur du produit extrait. »

La circulaire du 18 juillet 1888, concernant l'application de ce décret, indique « que les seules exploitations admises à jouir du bénéfice de la nouvelle mesure, sont les mines proprement dites, c'est-à-dire celles qui sont désignées sous ce nom dans l'art. 2 de la loi du 21 avril 1810, à l'exclusion des minières et carrières, énumérées aux articles 3 et 4 de la même loi. »

Cette nouvelle disposition de l'art. 8 devra être

insérée dans tous les règlements locaux, au même titre que celles de l'art. 8 précédentes, dont elle devient partie intégrante.

L'art. 2 du nouveau décret stipulait d'ailleurs, « que tout règlement d'octroi qui ne contiendrait pas ces dispositions, cesserait d'avoir son effet à l'expiration de la durée fixée pour cet octroi ».

Les règles que nous venons d'étudier, concernant l'entrepôt proprement dit, sont applicables, aux termes mêmes de l'art. 8 du décret du 12 février 1870 (§ 1^{er}), aux manufactures de l'Etat. Cette expression comprend les magasins des diverses administrations publiques.

En résumé, cet art. 8 du décret de 1870, quoique soulevant dans son application un certain nombre de difficultés, mettait fin cependant à un régime laissé entièrement à la dévotion des municipalités.

CHAPITRE IV

DE L'ENTREPOT AU POINT DE VUE DES SERVICES DE L'ARMÉE ET DE LA MARINE

Aux termes de l'art. 11 du décret du 12 février 1870 :

« Ne sont soumis à aucun droit d'octroi, les approvisionnements en vivres, destinés au service de l'armée de terre, ainsi que de la marine militaire ou marchande, et qui ne doivent pas être consommés dans le lieu sujet; les bois, fers, graisses, huiles et généralement toutes les matières employées pour la confection et l'entretien du matériel de l'armée de terre, dans les constructions navales ou pour la fabrication d'objets servant à la navigation; les combustibles et toutes autres matières embarquées sur les bâtiments de l'Etat et du commerce pour être consommées ou employées en mer. »

« Ces approvisionnements et matières sont introduits dans les magasins de la guerre, de la marine impériale et de la marine marchande, de la manière prescrite pour les objets en entrepôt. »

« Le compte en est suivi par les employés et

préposés désignés à cet effet et les droits d'octroi ne sont dûs que sur les quantités enlevées pour l'intérieur du lieu sujet et pour toute autre destination que celle qui est spécifiée ci-dessus. »

L'art. 12 ajoute :

« Les charbons de terre, le coke et tous autres combustibles employés, tant par l'administration de la guerre pour la fabrication ou l'entretien du matériel de guerre et pour la confection d'objets destinés à être consommés hors du lieu sujet, que par la marine impériale et par la marine marchande pour la confection d'objets destinés à la navigation, seront, comme ceux qui sont employés dans les établissements industriels, pour la préparation ou la fabrication d'objets destinés au commerce général, affranchis au moyen de l'entrepôt, du paiement de tous droits d'octroi. »

Il résulte de ces dispositions que les approvisionnements, matières premières et combustibles destinés, tant à l'administration de la guerre qu'à celle de la marine, ont la franchise des droits d'octroi, ce qui implique nécessairement l'admission préalable au régime de l'entrepôt. Les conditions d'admission sont, en principe, celles imposées pour l'admission à l'entrepôt commercial, pour ce qui concerne les approvisionnements en vivres. Pour les combustibles et matières premières employés par ces administrations, les règles applicables sont, au contraire, celles de l'entrepôt industriel, consacrées par le dernier paragraphe de l'art. 8 du décret

de 1870. Les art. 11 et 12; comme nous l'avons déjà indiqué, distinguent, en effet, les objets de commerce général, comme le fait le paragraphe 4 de l'art. 8 pour les marchandises sujettes aux droits d'octroi, de ceux qui sont consommés dans l'intérieur du lieu sujet.

La franchise accordée à ces matières est le résultat de l'application stricte de l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816, ainsi que de l'art. 11 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, précisée par les art. 11 et 12 du décret de 1870.

Il est donc évident que, quoique moins nettement indiquées, ces règles étaient déjà admises avant le décret de 1870.

§ 1^{er}. — *Approvisionnements de la Marine-Matières employées aux constructions navales.. — Combustibles embarqués.*

Avant 1870, la question de la marine était ainsi réglée par l'art. 103 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 :

« Les approvisionnements en vivres, destinés pour le service de la marine, ne seront soumis, dans les ports, à aucun droit d'octroi. Ces approvisionnements seront introduits dans les magasins de la marine, de la manière prescrite pour les objets admis en entrepôt ; le compte en sera suivi par les employés d'octroi (actuellement le pouvoir central a la faculté de désigner dans le règlement local, les

employés chargés de cette fonction), et les droits exigés sur les quantités qui seraient enlevées pour l'intérieur du lieu sujet et à toute autre destination que les bâtiments de l'Etat. »

Il n'est pas question des matières et combustibles employés à la confection du matériel de la marine. Mais, comme nous l'avons indiqué, les dispositions générales de l'ordonnance de 1814 et de la loi de 1816 devaient s'appliquer. C'est d'ailleurs ce que relate la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 novembre 1863 :

« M. le Ministre de la Marine m'informe que, contrairement aux dispositions de l'ordonnance de 1814 et de la loi de 1816, d'après lesquelles les droits d'octroi ne doivent porter que sur les objets destinés à la consommation locale, les administrations municipales exigent dans tous les ports militaires, sauf Rochefort, le paiement de ces droits sur les charbons employés dans les ateliers des arsenaux maritimes, à la fabrication de produits destinés aux bâtiments de la marine impériale.., »

« L'immunité que réclame M. le Ministre de la Marine est conforme à la législation sur la matière et à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat. »

Les art. 11 et 12 du décret du 12 février 1870 ne vinrent donc que préciser l'état de choses existant.

Les approvisionnements sont des choses d'absolue nécessité pour l'Etat; il doit les avoir en réserve non seulement pour les besoins actuels, mais encore, pour les besoins à venir. L'Etat représente la

généralité des citoyens et la franchise des droits qui lui est accordée, l'est dans un intérêt général. C'est une sorte d'exterritorialité reconnue à une industrie qui se fait dans la commune. Ici, l'admission à l'entrepôt est accordée à tous les matériaux et n'est pas restreinte, comme dans l'art. 8, pour tous les autres établissements industriels, aux seuls combustibles et matières premières.

Mais les conditions imposées aux marchandises ordinaires entreposées, le sont également aux approvisionnements de la marine. Ceci résulte de la lettre du Ministre des Finances aux préfets, du 16 septembre 1817.

« Les agents de la marine devront remplir relativement aux objets entreposés, toutes les formalités auxquelles sont astreints les entrepositaires en général. Mais afin de leur en rendre l'accomplissement plus facile, on placera près des magasins, et dans un local qui sera fourni par la marine, partout où les mouvements seront assez fréquents pour rendre cette mesure nécessaire, un préposé de l'octroi qui sera chargé de délivrer les expéditions dont les objets entreposés devront être accompagnés jusqu'au point de sortie ou d'embarquement. Le mode de constater la sortie ou l'embarquement lorsque les objets entreposés ne sortiront pas par les voies ordinaires du commerce, sera concerté entre les agents supérieurs de la marine et de l'octroi, d'accord avec MM. les maires, et combiné de manière à garantir les intérêts de la commune,

sans que le service de la marine en soit entravé. »

« On opère toujours d'une manière uniforme, quant aux alcools, pour les deux droits d'entrée et d'octroi. »

Ainsi, le moyen de s'assurer le bénéfice de l'immunité, c'est de se faire admettre à l'entrepôt fictif. En effet, cette immunité, comme l'indique un arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation du 15 janvier 1867, ne saurait dispenser ceux qui en réclament le bénéfice, de l'obligation de mettre l'administration de l'octroi en mesure de vérifier si les conditions essentielles de l'immunité (consommation extérieure sur les bâtiments de l'Etat) s'est réalisée, et dans quelle mesure elle s'est réalisée. (également Ch. des Requêtes de la Cour de cassation, 27 janvier 1869.)

Alors que l'art. 103 de l'ordonnance de 1814 prescrivait la perception des droits sur les approvisionnements sortis des magasins pour « toute autre destination que les bâtiments de l'Etat », la circulaire de 1817 prescrit que « les vivres extraits des magasins de la marine pour la consommation des bâtiments de l'Etat en armement ou en désarmement seront exempts des droits, alors même que la distribution et la consommation seraient faites à la Cayenne », c'est-à-dire au lieu de distribution à terre.

Aux termes d'une lettre circulaire du 16 janvier 1867, les *boissons* livrées par les fournisseurs particuliers ou sortant des magasins de la marine

et embarquées sur les bâtiments de la marine de l'Etat, pour la consommation des équipages, sont exemptes des taxes perçues au profit du Trésor et de l'octroi et ce, soit que les navires prennent la mer, soit qu'ils stationnent dans les rades et ports militaires, mêmes dans les ports et rades à l'intérieur des fleuves et rivières, et quelle que soit la situation des navires : en armement, désarmement ou stationnement.

Dans le cas où les approvisionnements ainsi livrés sortent des magasins de la marine, le compte spécial de l'entrepôt est déchargé des quantités sorties (Décret de suspension du Conseil d'Etat du 22 novembre 1879, octroi de Dieppe.)

En dehors des exemptions que nous venons de relater, qui sont commandées par le caractère d'intérêt général que revêtent les marchandises ainsi embarquées, l'administration de l'octroi conserve tous ses droits. Tout objet soumis à la taxe locale, et consommé par la marine, dans le rayon de l'octroi, doit acquitter les droits.

Un arrêt de la Chambre des Requêtes de la Cour de cassation du 27 janvier 1869, nous indique « que par les mots « *pour le service de la marine* », il faut entendre, non tout ce qui peut avoir rapport à l'administration maritime, mais bien seulement les approvisionnements des vaisseaux de l'Etat, en armement ou désarmement et qui sont présumés devoir être consommés hors du lieu sujet... »

Sont soumis, par conséquent aux droits d'octroi,

les quantités livrées à terre à des rationnaires, aux officiers; aux agents, aux employés, aux ouvriers civils et militaires de quelque classe que ce soit, aux bureaux, aux corps de garde, aux troupes casernées à terre, aux hôpitaux, aux ateliers, aux arsenaux, enfin, aux établissements divers et fixes de la marine, bien qu'ils concourent à un service et à ses armements.

La franchise n'est également pas applicable aux boissons consommées par les marins dans les ports (décret du Ministre des Finances du 10 avril 1809), ainsi qu'aux approvisionnements de la marine consommés à terre par les marins. (Décision du Conseil d'administration, du 10 juillet 1816.)

Un arrêt de la Cour de cassation, Chambre des Réquêtes, du 2 avril 1906, décida encore que l'exemption prévue par l'art. 12 du décret de 1870 n'était pas applicable aux combustibles destinés à chauffer les machines servant à l'épuisement d'un bassin de radoub, motif pris « que là s'était borné l'emploi du charbon, son rôle, son effet, que l'on ne saurait confondre avec l'objet même des réparations faites ensuite aux navires... »

Il n'y a pas lieu d'opérer le remboursement des droits d'octroi sur les denrées achetées pour le compte de la marine, dans l'intérieur d'un lieu sujet, quoique ces denrées soient réputées avoir acquitté ces droits. (Décrets du Ministre des Finances, des 27 octobre 1807, 26 septembre 1809, 18 septembre 1810.)

On ne saurait considérer, en effet, comme quittances valables, celles des droits payés par des particuliers, sans aucune des formalités qui pouvaient constater leur introduction dans les magasins de la marine. Une pareille justification serait d'autant plus insignifiante, que les fournisseurs de la marine pourraient représenter, à volonté, toutes les quittances délivrées par l'octroi, lorsque les approvisionnements de la marine proviendraient d'objets qui n'auraient payé aucun droit. (Lettre du Ministre des Finances, du 18 septembre 1810.)

L'exemption des droits d'octroi accordée à la marine de l'Etat, est également accordée à la *marine marchande*, dans les mêmes conditions, pour les approvisionnements en vivres qui ne doivent pas être consommés dans le lieu sujet; pour les bois, fers, graisses, huiles et généralement toutes les matières employées dans les constructions navales ou à la fabrication d'objets servant à la navigation, pour les combustibles et autres matières embarqués en vue d'être consommés ou employés en mer.

Les boissons qui se trouvent à bord d'un navire en relâche dans un port et destinées à la consommation de l'équipage, ne sont pas soumises aux droits d'octroi et d'entrée. (Cour de cassation, 24 juillet 1820.)

L'exemption ainsi accordée aux approvisionnements, matériaux et combustibles des marines de l'Etat ou marchande, est complète dès que ces objets

ont été admis à l'entrepôt et sont consommés dans les conditions ci-dessus indiquées ; mais cette exemption ne peut être l'objet d'aucune restriction. Ainsi décida un décret de suspension du Conseil d'Etat du 16 août 1879, octroi de Calais, annulant une observation faite en marge d'un tarif local, n'accordant l'exemption des droits, sur les matières destinées aux constructions navales admises en entrepôt, que dans la proportion d'un mètre cube par tonneau. (Voir également décret de suspension du Conseil d'Etat, du 28 novembre 1878, octroi de la Ciotat; Cour de cassation, 20 décembre 1876.)

§ 2. — *Armée de terre.*

Les art. 11 et 12 du décret du 12 février 1870, ne concernent, en aucune façon, les objets destinés aux troupes. Ceci résulte d'une lettre du Ministre des Finances, du 4 septembre 1810, enjoignant aux chefs de corps et généraux commandant les divisions de payer les droits pesant sur les marchandises et denrées destinées aux troupes placées sous leurs ordres. En matière d'octroi, le gouvernement ne s'est réservé aucun privilège pour la consommation de l'armée de terre. (Lettre du Ministre des Finances, du 7 mai 1811.) Peu importe, d'ailleurs, que les objets destinés aux troupes proviennent de réquisition ; la taxe doit être acquittée sans exception de personnes et sans distinction de circonstances extraordinaires. (Lettre du Ministre

des Finances, du 20 décembre 1808.) Cette même circulaire nous indique encore qu'il importe peu, également, que les villes ou les fermiers de leurs octrois fassent, dans tel ou tel cas, des profits considérables, à cause d'une consommation forte et inattendue qui n'a pas pu entrer dans leurs calculs. « Cette considération ne change pas l'état de la question; l'on peut d'autant moins s'y arrêter que les fermiers, ainsi que le Conseil d'Etat l'a prononcé, n'ayant aucune indemnité à prétendre pour une perte occasionnée par un cas fortuit, il serait injuste de les priver des avantages résultant d'un surcroît momentané de consommation. »

Naturellement, les objets transportés par les troupes et qui ne font que traverser les lieux sujets, sont affranchis de plein droit et le devoir des administrations de l'octroi est de faciliter la rapidité dans la transmission de ces objets. (Lettres du Ministre des Finances des 7 mai 1811 et 14 février 1823.)

Dans ce cas, l'art. 41 du décret de 1870 devient applicable, la consommation de ces objets ne devant pas être faite dans le lieu sujet. L'exonération des droits d'octroi est encore accordée par l'art. 41, aux bois, fers, graisses, huiles et généralement toutes les matières employées pour la confection et l'entretien du matériel de l'armée de terre. Ces approvisionnements en vivres et matières nécessaires aux administrations militaires, sont introduits dans les magasins de la guerre, de la manière prescrite pour les objets en entrepôt. Le compte

en était suivi autrefois, sous l'empire de l'art. 103 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, par les employés de l'octroi. Depuis l'art. 11 du décret de 1870, le pouvoir central à la faculté de désigner dans le règlement local, les employés qui sont chargés de suivre les comptes d'entrepôt. Les droits d'octroi ne sont dus que sur les quantités enlevées pour l'intérieur du lieu sujet et pour toute autre destination que celle ci-dessus spécifiée.

Au point de vue des boissons, les magasins des subsistances militaires, à l'exception de ceux de Paris, où il n'existe ni entrepôt, ni exercice à domicile, et où les boissons circulent librement, sont placés sous le régime de l'entrepôt. Les garde-magasins y sont soumis aux mêmes obligations que les marchands en gros, avec exemption toutefois, de la licence et du cautionnement.

Ceci évite à l'administration militaire la répétition des droits, lorsqu'elle expédie des boissons à d'autres magasins placés sous le même régime. Il y a simple mutation entre eux. Au surplus, si ces boissons sont consommées hors d'un lieu sujet, l'exonération des droits d'entrée et d'octroi est de plein droit.

Ce sont les préposés des contributions indirectes qui procèdent, comme dans le cas ordinaire, aux exercices et vérifications, dans les magasins militaires. Les manquants constatés sont imposés, défaction faite des déductions légales pour les déchets de magasins. (Circulaire n° 568 du 30 mai 1904.)

§ 3. — *Arsenaux de l'Etat. — Matériaux du
gouvernement.*

L'art. 11 du décret du 12 février 1870 indique que les bois, fers, graisses, huiles et généralement toutes les matières employées pour la confection et l'entretien du matériel de l'armée de terre, dans les constructions navales ou pour la fabrication d'objets servant à la navigation, ne sont soumis à aucun droit d'octroi.

Avant 1870 déjà, les charbons de terre et bois de construction employés dans les ateliers des arsenaux maritimes à la fabrication des produits destinés au service de la flotte, étaient affranchis des droits d'octroi (Circulaire du Ministre de l'Intérieur, du 20 novembre 1863), à la condition d'avoir été placés, bien entendu, sous le régime de l'entrepôt, si les arsenaux sont situés à l'intérieur d'un lieu sujet.

La même immunité avait été étendue aux charbons consommés par des travaux de dragage, dans une portion de mer libre. (Jugement du Tribunal civil de Toulouse, du 20 décembre 1864.)

Un arrêt de la Cour de cassation, du 15 janvier 1867, décidait déjà que, lorsque les bois ou métaux employés aux constructions maritimes étaient affranchis des droits par les règlements d'octroi, les constructeurs dont les chantiers se trouvaient à l'intérieur du lieu sujet, devaient faire admettre

ces matériaux en entrepôt fictif, pour s'assurer l'immunité et laisser au service de l'octroi l'exercice de son droit de surveillance et de contrôle.

Mais les matériaux de construction, quoique pour le compte du gouvernement, sont, en principe, soumis aux droits; ils n'en sont exempts que lorsqu'ils sont employés dans l'intérieur du lieu sujet, dans les cas prévus. (Décret du 13 janvier 1807). Le décret du 12 février 1870 (art. 11) est venu indiquer quels matériaux devaient être affranchis des droits d'octroi et dans quelles circonstances.

L'immunité n'est accordée qu'aux matériaux qui revêtent le caractère d'exterritorialité, sujets à une consommation à l'extérieur et utilisés à la construction d'objets n'ayant pas de destination fixe. C'était ainsi, déjà, cette interprétation que donnait une décision du Ministre des Finances, du 10 septembre 1811, qui indiquait que les bois destinés à des constructions mobiles, telles qu'affûts, voitures, attirails d'artillerie, changés de forme seulement et n'ayant pas de destination fixe, jouissaient de l'exemption.

Mais les entrepreneurs de ces constructions mobiles qui désiraient jouir de l'exemption devaient recourir à l'entrepôt. (Décret du conseil d'administration n° 254 du 18 décembre 1816.

La jurisprudence *actuelle* a consacré le même principe.

« Attendu, dit un arrêt de la Chambre des Re-

quêtes de la Cour de cassation, du 5 mars 1895, que l'art. 11 du décret du 12 février 1870, exempté de tous droits, les matières employées dans les constructions navales et pour la fabrication d'objets servant à la navigation.

« Que cette exemption, qui a pour but de favoriser le commerce maritime, considère ces matières et ces objets à raison de leur destination, comme consommés hors du lieu sujet et ne s'étend pas aux matériaux employés dans le rayon de l'octroi à la construction des quais, jetées ou estacades attachés au sol à perpétuelle demeure ». (Voir également Cour de cassation Ch. des Requêtes, du 2 avril 1906.)

Il faut ajouter que les matières servant à la confection des poudres sont affranchies de tout droit (art. 104 de l'ordonnance du 9 décembre 1814), sauf à observer quelques mesures édictées pour éviter les fraudes : déclarations aux préposés d'octroi avec représentation des passeports de l'administration, délivrés par les commissaires des poudres et salpêtres, dépôt d'un cautionnement, ou consignation des droits d'octroi par les conducteurs. La consignation leur est remboursée et le cautionnement est annulé sur la représentation du certificat de réception délivré par le commissaire des poudres et visé par le directeur ou le régisseur de l'octroi. (Lettre de l'administration aux préfets du 20 floréal an XI.)

CHAPITRE V

DE L'ENTREPÔT AU POINT DE VUE DES CHEMINS DE FER

Au point de vue des chemins de fer, l'art. 13 du décret du 12 février 1870 pose les règles suivantes :

« Les combustibles et matières destinés au service de l'exploitation des chemins de fer, aux travaux des ateliers et à la construction de la voie, seront affranchis de tous droits d'octroi.

« En conséquence, les dispositions relatives à l'entrepôt à domicile des combustibles et matières premières employés, dans les établissements industriels, à la préparation et à la fabrication des objets destinés au commerce général, sont applicables aux fers, bois, charbons, cokes, graisses, huiles et en général à tous les matériaux employés dans les conditions ci-dessus indiquées.

« En dehors de ces conditions, tous les objets portés au tarif, qui seront consommés dans les gares, salles d'attente et bureaux, seront soumis aux taxes locales. »

(Cet article, bien qu'il fût établi pour mettre fin

aux nombreuses controverses qu'avait provoquées cette question des chemins de fer, n'est pas venu apporter une bien grande précision et il donne lieu encore à plus d'une contestation.

Avant le décret de 1870, aucun texte ne visait les chemins de fer. Quelle était donc leur situation?

Les art. 105 de l'ordonnance du 9 décembre 1814 et de la loi du 28 avril 1816, avaient fixé, qu'à moins d'une disposition législative contraire, qui n'existait pas en l'espèce, « nulle personne, quelles que fussent ses fonctions, ses dignités ou son emploi, ne pourrait prétendre à la franchise des droits d'octroi. » Les chemins de fer étaient donc, en principe, comme tous les autres consommateurs, assujettis aux taxes d'octroi pour les matières par eux consommées dans le rayon de l'octroi, et destinées à la consommation locale, conformément à la règle qui préside la matière. Les objets de consommation générale seuls étaient exempts de tout droit, même entrant dans le périmètre assujetti.

Comme tous les industriels, les chemins de fer pouvaient jouir de l'entrepôt dans les mêmes conditions et en remplissant les mêmes formalités.

Il ne pouvait évidemment en être autrement puisque, comme nous venons de le voir, les approvisionnements destinés à l'armée, et consommés dans les villes de garnison sujettes à l'octroi, devaient payer les taxes locales; pourtant, dans cette

espèce, il y avait bien utilité générale et le contribuable en l'occurrence se trouvait être l'Etat.

Mais, de même que pour sauvegarder les intérêts de l'industrie, le gouvernement, avant 1870, avait soin d'insérer dans les règlements une clause destinée à assurer l'exemption des combustibles et matières destinés à la fabrication d'objets manufacturés pour le commerce général, de même, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation avaient mis les chemins de fer dans une situation exceptionnelle. « Ainsi se trouve consacrée, dit la circulaire du 30 avril 1870, concernant l'application du décret du 12 février de la même année, la jurisprudence depuis longtemps admise par le Conseil d'Etat. »

Il était alors décidé par la Cour de cassation, que les compagnies seraient exemptées des droits frappant des objets tels que le charbon de terre, le coke, l'huile, consommés par les locomotives pendant leur trajet sur une localité assujettie, les charbons employés par les locomotives chargées des mouvements de la gare et par les locomotives de secours. (Chambre civile de la Cour de cassation du 7 janvier 1852), et les combustibles utilisés pour la réparation du matériel roulant ou la confection, l'entretien de l'outillage nécessaire aux ateliers de réparation. (Ch. civile de la Cour de cassation du 28 avril 1862 et 27 avril 1870.)

Un arrêt du 20 avril 1864, après avoir indiqué que les consommations faites dans la gare par les

employés sont soumises aux droits d'octroi comme étant des consommations locales, s'exprime ensuite de la façon suivante :

« Attendu qu'il en est autrement des locomotives qui, parties d'un point de départ plus ou moins éloigné, traversent avec la rapidité que l'on sait, le rayon d'octroi d'une commune, s'arrêtent à la gare, une ou deux minutes, pour y laisser ou y prendre les voyageurs, mais n'y consomment rien, si ce n'est une partie quelconque de charbons qu'elles portent avec elles, dont la seule destination est de donner à la machine la force motrice qui lui est nécessaire, qui n'a rien de commun avec la consommation locale des habitants, qui n'est pas à leur usage, dont ils ne reçoivent ni charge, ni profit et qui doit être regardée, comme elle l'est, en effet, comme une partie intégrante et nécessaire d'une locomotion qui, sans son secours, deviendrait une machine inerte, impropre à son usage et qui n'est, sans aucun doute, soumise à aucun droit d'octroi, car elle passe sans s'arrêter, sans introduire et sans consommer, comme consomme, par exemple, un voiturier en transit qui fait bien manger l'avoine qu'il porte à ses chevaux, mais qui, pour les faire manger, les arrête sur la localité où ils consomment, et qui est considéré alors comme habitant, et comme tel est soumis aux droits.

... « Attendu que si le charbon consommé pour et par les locomotives de passage doit être soumis

aux droits, il faudrait aussi y soumettre la portion d'huile qui brûle dans la lanterne des voitures et des charrettes et qui se consomme dans le trajet, la graisse, les fers et tout ce qui s'use et qui se consomme sur le territoire lors de leur passage, toutes choses qui, pour être d'une minime importance, ne rentrent pas moins dans la question posée et démontrent mieux combien l'usage général est peu en harmonie avec la prétention de l'octroi. »

Nous voyons, par cette jurisprudence, que bien avant le décret de 1870, étaient déjà exempts des droits d'octroi : les combustibles et matières destinés au service d'exploitation de la voie, aux ateliers et utilisés dans un but d'intérêt général, et ce, au moyen du régime de l'entrepôt applicable, de la même manière, aux Compagnies de chemins de fer et aux industriels.

Le principe même était donc déjà consacré et l'art. 13 du décret du 12 février 1870 sur la question, ne venait nullement innover; mais de nombreux différends s'étaient élevés entre les villes et les compagnies de chemins de fer et les solutions qui leur étaient données variaient.

Le décret du 12 février 1870 vint apporter quelques précisions en la matière, permettant de trancher les grosses difficultés soulevées, d'une façon uniforme. La circulaire du 30 avril 1870 vise nettement ces contestations.

« Ces dispositions (des art. 12 et 13 du décret), complètent les mesures libérales édictées par

les art. 8 et 9. Il était indispensable qu'un texte précis, vint mettre un terme aux procès intentés par quelques villes, soit à l'État, soit aux compagnies de chemins de fer pour la revendication des droits sur des denrées ne faisant point l'objet d'une consommation locale, dans le sens de la loi. »

D'après cette circulaire, toutes les difficultés devaient être aplanies, en faisant application de l'art. 13. Malheureusement, cet article n'a pas été donné en termes assez-précis, et les contestations qui résultent de son application sont actuellement encore très nombreuses.

Deux interprétations peuvent être, en effet, données à l'art. 13 du décret du 12 février 1870, selon que son application est réclamée, soit par les compagnies de chemins de fer, soit par les communes.

Les Compagnies demandent que l'exemption accordée dans les limites fixées par la jurisprudence antérieure, soit étendue à tout leur service d'exploitation, relevant en principe de l'intérêt général.

Une lettre de M. le Directeur général de l'administration des Contributions indirectes à M. le Préfet de la Gironde, écrite en 1878 à propos d'une instance pendante entre la ville de Bordeaux et la Compagnie des chemins de fer du Midi, exprime l'interprétation que voudraient voir donner les compagnies de chemins de fer, aux termes de l'art. 13 du décret de 1870. Cette longue lettre est intéressante à reproduire ici :

« Monsieur le Préfet,...

« L'exonération devrait, selon mon appréciation, s'étendre à tout ce qui est indispensable pour le fonctionnement des chemins de fer, c'est-à-dire aux matières employées à la construction de la voie, des ponts, des tunnels et des ouvrages d'art de toute nature, aux combustibles et matériaux destinés aux travaux des ateliers, ainsi qu'au chauffage des machines, aux voies de garage, aux quais de chargement et de déchargement, aux halles pour la réception des bagages et marchandises, aux salles d'attente des voyageurs, aux bureaux d'enregistrement des bagages ou de délivrance des billets, aux magasins de dépôt de voitures, wagons et machines, aux ateliers, aux parcs à charbon, aux réservoirs d'eau, aux signaux et engins de toute nature, ainsi qu'aux combustibles propres à l'éclairage de la voie, des ateliers, des signaux fixes ou à main, des voitures, etc...

« Dans le but de faciliter les transactions commerciales, en évitant les formalités de passe-debout, de transit et d'entrepôt, les gares sont, au point de vue fiscal, considérées comme un terrain neutre, situé en dehors du lieu sujet. Le paragraphe 3 de l'art. 13 du décret du 12 février 1870 aurait uniquement pour objet de prévenir les abus qui pourraient résulter de cet état de choses. Il aurait pour effet d'empêcher que les agents principaux ou subalternes, domiciliés ou employés dans les gares, prétendent se soustraire au paiement des droits

sur les objets servant à leur chauffage, à leur éclairage personnel ou même à leur nourriture, ou encore que la même immunité fut réclamée pour les denrées consommées au buffet par les voyageurs de passage, en un mot que le terrain neutre fut transformé en une sorte de port franc.

« Mais là serait limitée la restriction dont il s'agit. Ainsi j'estime que l'immunité doit être acquise, dans les salles d'attente et les bureaux, aux combustibles servant à l'éclairage et au chauffage de ces locaux. Les bureaux, les salles d'attente, ne sont pas seulement en effet des points de départ et d'arrivée, ce sont aussi des lieux de halte et de transit dont le service rentre dans les conditions générales de l'exploitation, en dehors desquelles, seulement, la consommation peut être réputée locale et le droit exigé.

« Les difficultés survenues à Bordeaux, ainsi que sur plusieurs autres points, ont été exposées au Conseil d'État, et cette assemblée a résolu d'examiner s'il ne conviendrait pas de réviser, après une nouvelle étude de la question, les dispositions de l'art. 13 du décret du 12 février 1870.

« La solution de l'affaire ne pouvait, dans ces conditions, être prochaine, j'ai cru devoir, Monsieur le Préfet, vous informer de sa situation actuelle, et vous faire connaître, à titre de renseignements, l'opinion que j'ai été appelé à émettre. Il est bien entendu que l'interprétation ci-dessus résumée n'a que le caractère d'un simple avis et ne préjuge eu

rien la nature et la portée de la décision à intervenir ».

Il semble, à la lecture de cette lettre, que nous ne sommes pas en présence d'une interprétation de l'art. 13 du décret de 1870, mais bien d'une critique. Si tel était bien le sens de l'art. 13, il aurait été plus simple de dire, et cela n'aurait pas donné lieu aux contestations qui s'élèvent toujours sur la question : l'exonération des droits d'octroi s'étend à toute l'exploitation des chemins de fer, il était évident que la consommation personnelle des employés des chemins de fer et celle faite aux buffets par les voyageurs de passage, restaient consommations locales, par conséquent soumises aux droits. Il était parfaitement inutile que le décret de 1870 prit la peine d'énumérer les objets particuliers sur lesquels les droits ne pouvaient être perçus.

Les travaux préparatoires aux décrets de 1870 n'existent plus pour nous donner les idées qui présidèrent à leur élaboration, le palais du Conseil d'Etat ayant été détruit sous la Commune, mais il est facile d'affirmer que la pensée des législateurs n'était pas d'accorder une immunité aussi générale.

Un fonctionnaire du ministère des Finances, qui était à même de connaître exactement la situation, répondait à des questions qui lui étaient posées, le 26 novembre 1874, au sujet de cet art. 13 du décret de 1870, de la manière suivante, différente de celle indiquée par le Directeur général des Contributions indirectes :

« Le mot « matière » employé dans le premier paragraphe de l'art. 13 du décret du 12 février 1870, s'entend des matières premières, dont il a déjà été question dans le corps du décret. On ne comprend pas même que la question ait pu être posée, car le paragraphe 2, du même article, explique clairement qu'il s'agit « des fers, bois, charbons, coke, graisse, huiles », et en général de tous les matériaux employés dans les conditions ci-dessus.

« L'entrepôt doit être accordé pour tous les matériaux servant à la construction de la voie et aussi à celle des ponts, maisons, gares, barrières, etc., situés sur la voie, en dehors du *rayon de l'octroi*, de même que pour les combustibles et les matières destinés aux *travaux* des ateliers, attendu que les wagons ou locomotives qui y sont fabriqués ou réparés, ne sont pas des objets de consommation locale.

« L'article ne parle que des travaux des ateliers; par suite, les matières servant à la construction de ces ateliers, s'ils sont situés dans le rayon, ne sont pas exemptes, pas plus que celles employées aux gares, etc.

« En ce qui concerne la question posée relativement à l'expression *service de l'exploitation*, il ne s'agit pas de chercher des subtilités, en se basant sur une certaine érudition des mots techniques, employés dans le service intérieur des chemins de fer. Le législateur n'a pas eu à entrer dans ces détails. En employant les mots *service de l'exploitation*, il a entendu parler la langue usuelle et non la

langue technique des compagnies de chemins de fer. Cette expression s'applique, en conséquence, à tout ce qui sert à *l'exploitation proprement dite* de l'entreprise, c'est-à-dire au matériel roulant et au charbon qui chauffe les locomotives.

« Le troisième paragraphe du même article ne laisse pas de doute à cet égard, puisqu'il dit qu'en dehors de ces conditions, les objets compris au tarif seront soumis aux taxes locales. Il s'agit là du chauffage, de l'éclairage, de la construction, de l'ameublement, etc., des bureaux, salles d'attente, et gares situés dans le rayon de l'octroi, ainsi que de la nourriture et de la boisson des employés qui, par ce motif que la gare sert d'entrepôt, auraient peut-être eu la prétention de réclamer la franchise sur leurs consommations. »

Cette interprétation semble être plus rapprochée de la pensée des auteurs du décret de 1870. Elle s'appuie d'ailleurs et sur le principe général de l'octroi, l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816, et sur les décisions de jurisprudence antérieures audit décret. C'est au surplus celle qu'a adoptée la jurisprudence postérieure.

Dans le premier paragraphe de l'art. 13, le législateur décide en termes formels, ce que la pratique antérieure avait posé, que les combustibles et matières destinés : 1^o au service de l'exploitation des chemins de fer; 2^o aux travaux des ateliers; 3^o et à la construction de la voie, seront affranchis de tous droits d'octroi.

Le deuxième paragraphe de cet article, complétant le premier, indique que l'affranchissement dont s'agit aura lieu au moyen de l'entrepôt.

En dehors de ces conditions (service de l'exploitation, travaux des ateliers et construction de la voie), tous les objets consommés dans les gares, salles d'attente et bureaux, seront soumis aux taxes locales (§ 3).

Le premier paragraphe de l'art. 13 vient donc décider, en consacrant la jurisprudence antérieure et en interprétant sainement l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816, que toutes les matières et matériaux utilisés par les chemins de fer, pour le service de l'exploitation, pour les travaux des ateliers, et pour la construction de la voie, seront affranchis de tous droits d'octroi, en se soumettant aux formalités de l'entrepôt, en raison de ce que ces combustibles et matières premières sont employés à l'exploitation générale. Le même intérêt qui avait dicté les mesures insérées dans les art. 8, 9 et 11 du décret de 1870, existait, sans aucun doute, en l'espèce; mais, ainsi que les articles qui le précèdent, l'art. 13, venant établir une dérogation au droit commun, doit être entendu dans un sens restrictif, et c'est ainsi que le paragraphe 3 vient décider, qu'en dehors des conditions prévues par le paragraphe 1^{er}, tous les objets qui ne rempliraient pas lesdites conditions, seraient soumis au droit commun, c'est-à-dire aux taxes locales.

Ce principe, à l'heure actuelle, est généralement

reconnu, et pourtant des contestations surgissent, toujours nombreuses, sur la question des chemins de fer. C'est que les termes employés par le premier paragraphe de l'art. 13, laissent le champ à deux interprétations, l'une restrictive, l'autre générale. Le décret de 1870 n'a pas indiqué ce qu'il voulait entendre exactement par service d'exploitation des chemins de fer, travaux des ateliers et service de la voie.

La jurisprudence de la Cour de cassation, volumineuse sur cette question d'interprétation, nous fournit les éléments d'une définition de chacun des trois termes généraux employés dans l'art. 13.

Que doit-on entendre d'abord par service de l'exploitation des chemins de fer?

L'idée du législateur de 1870 étant de soustraire des droits d'octroi, toute la partie de l'exploitation des chemins de fer présentant, au premier chef, un caractère d'utilité générale, nous devons comprendre dans le service de l'exploitation générale des chemins de fer, ce qui touche à la circulation, à la marche des trains sur toutes les lignes des réseaux, à la conservation du matériel et à la sécurité des voyageurs.

Cette manière de voir était déjà celle de la jurisprudence antérieure à 1870, que nous avons étudiée précédemment. C'est également celle de la jurisprudence actuelle.

Un arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation, du 21 juin 1880, et un arrêt de la Chambre

des Requêtes, du 17 février 1886, définissent aussi les matières destinées au service de l'exploitation : « celles qui s'appliquent aux besoins de la voie ferrée formant dans l'ensemble de son parcours, un tout indivisible, et notamment à la marche des trains, à la régulière circulation sur toute la ligne, à la sécurité des personnes et à la conservation du matériel ».

Ainsi, l'exonération des droits sera accordée pour les matières s'appliquant aux besoins de la marche des trains, c'est-à-dire aux charbons, combustibles, huiles, graisses,... utilisés dans les locomotives et dans le matériel roulant. Cette exonération n'a lieu que sous la condition de la déclaration et de l'admission à l'entrepôt, et ne concerne évidemment que les matières et combustibles qui sont, de leur nature, assujettis aux droits. (Cour de cassation, 28 mars 1885.)

Faisant application du principe cité par lui, l'arrêt du 21 juin 1880 indique « qu'il y a également lieu d'affranchir des taxes locales, les matières employées dans le périmètre de l'octroi, à la clôture de la voie, aux barrières des chemins à niveau, à la construction des maisons occupées par les gardiens de ces barrières, à l'établissement des disques, signaux, lignes télégraphiques, voies de garage même dans l'intérieur des gares, mais destinées au service général de la ligne, plaques tournantes et aiguilles ».

Un arrêt de la Chambre des Requêtes de la Cour

de cassation, du 26 février 1877, ne considérerait pas comme exonérés des droits d'octroi, les combustibles employés au chauffage des locomotives de secours et des machines fixes destinées à amener l'eau employée par les locomotives pour s'approvisionner pour la route.

Un décret de suspension du Conseil d'Etat, peu de temps après (11 juillet 1877), vint justement décider le contraire, sur une demande de prorogation d'un ancien règlement, écartant les combustibles utilisés dans les conditions ci-dessus. Il est évident que ces machines spéciales, quoique le plus souvent dans les gares, pour les unes, et fixes pour les autres, doivent être considérées comme concourant à l'exploitation générale des chemins de fer.

La circulation, en effet, se trouverait interrompue quelquefois, si les machines de secours n'existaient pas, et si les locomotives, en général, ne trouvaient pas à prendre l'eau qui leur est nécessaire pour leur permettre de circuler. Ainsi l'affranchissement des taxes d'octroi, doit être acquis aux matériaux employés à la construction d'un réservoir destiné à alimenter les machines servant à la traction (Jugement sur appel, tribunal de Meaux, décembre 1886.)

Les voies ferrées établies dans les ports pour transporter directement des navires aux gares de chemins de fer situées au dehors du périmètre de l'octroi, les voyageurs et les marchandises, bénéfi-

cient des mêmes immunités (Ch. des Requêtes, 26 janvier 1898.)

L'affranchissement des droits d'octroi a été reconnu dans une lettre de M. le Directeur général des Contributions indirectes au Directeur de la Somme, le 1^{er} août 1895, « pour le charbon employé à la production de l'électricité servant à l'éclairage de la voie ou des bâtiments affectés à l'exploitation générale (hangars, magasins de dépôt de marchandises et de machines, ateliers de construction.) »

L'exonération est également admise, en raison de la sécurité publique, en vue de laquelle sont construits certains bâtiments de l'exploitation. Ceci fut reconnu par un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 22 mai 1905. Il s'agissait de dortoirs construits sur les terrains d'une gare, en exécution d'instructions données par le ministre compétent, en vue de la sécurité publique. Cet arrêt s'exprime ainsi :

« ... Que, situés à une faible distance des voies de circulation et des dépôts de locomotives, ils (les dortoirs), sont réservés à l'usage exclusif des mécaniciens avec machine, et des mécaniciens et chauffeurs de passage, pour lesquels ils constituent moins des logements proprement dits, qu'un lieu de repos, « une sorte de corps de garde », afin qu'au premier appel du veilleur en permanence, ils puissent, à toute heure du jour ou de la nuit, regagner immédiatement leur machine et se porter partout

où le besoin du service général de l'exploitation exigerait leur présence. »

« Attendu que le tribunal a vu avec raison, dans les dortoirs ainsi décrits, non une dépendance de la gare considérée dans ses rapports avec la consommation locale, mais une annexe du dépôt des machines, affectée comme celui-ci, aux besoins généraux de l'exploitation du chemin de fer. »

Le motif dominant la solution admise par la Cour de cassation est celui tiré des instructions données par le ministre compétent, en vue de la sécurité publique.

Une circulaire du 23 mai 1896, du Ministre des Travaux Publics aux inspecteurs généraux chargés du contrôle, porte, en effet, à ce sujet : « Le service des mécaniciens et des chauffeurs intéresse à un si haut degré la sécurité, que l'administration a pris soin, à diverses reprises, de réglementer la durée de leur travail, de manière à leur assurer le minimum de repos jugé indispensable. Il importe donc que ces agents puissent trouver dans les gares où ils doivent séjourner, un local qui leur permette de se reposer d'une manière effective... » Une deuxième circulaire, en date du 4 novembre 1897, adressée par le Ministre aux administrateurs des compagnies de chemins de fer, s'exprime de la même manière : « Depuis longtemps, mon administration se préoccupe du service des mécaniciens et des chauffeurs, qui intéresse à un si haut degré la sécurité et par plusieurs circulaires, elle a régle-

menté la durée du travail de ces agents en leur assurant un repos minimum. Mais la fixation de ce minimum de repos serait illusoire, si les intéressés ne pouvaient toujours en jouir d'une manière effective et complète dans les gares où les nécessités de l'exploitation les forcent fréquemment à séjourner... » Cette circulaire termine en demandant aux compagnies de chemins de fer d'installer des dortoirs, réfectoires... pour les chauffeurs et mécaniciens.

Doivent encore être exonérés des droits d'octroi, les matériaux employés à la construction d'une halle de triage et d'une usine électrique destinées au service de l'exploitation d'un chemin de fer (Cour de cassation, 7 novembre 1904.)

Par contre, ne devront pas être exonérés des droits d'octroi, comme n'étant pas indispensables au service de l'exploitation des chemins de fer :

1^o Les combustibles employés par les machines de manœuvre spécialement affectées à certaines gares (Cour de cassation, 26 février 1877.)

2^o Les combustibles, huiles, graisses, et en général toutes les matières consommées dans les gares, salles d'attente et bureaux;

3^o Les matériaux utilisés pour la confection de dortoirs, salles de bains, bureaux, pour le personnel, lavabos, chambres et bureaux destinés aux chefs et sous-chefs de traction, aux mécaniciens et chauffeurs, alors que ces installations bien qu'édifiées dans les dépendances de la gare, sont

séparées de la voie ferrée par une assez grande distance, ne forment pas un accessoire indispensable de la voie et n'ont été établies que dans l'intérêt privé de la compagnie, afin de lui permettre de réaliser une économie, en employant un personnel moins nombreux, mieux traité et plus facile à recruter (Chambre des Requêtes, 17 février 1886 et 1^{er} juin 1893.)

4^o Tous les matériaux destinés à la construction et à la réparation et l'entretien d'une gare et de ses dépendances (Ch. civile, 15 janvier 1878 et Ch. des Requêtes, 21 janvier 1884, Ch. civile, 3 juin 1902.)

La question de l'exonération des matériaux destinés à la construction ou à la réparation d'une gare est une de celles sur lesquelles la jurisprudence est la plus abondante et d'ailleurs la plus constante.

Peut-on dire, comme on l'a soutenu, qu'une gare est indispensable au service de l'exploitation des chemins de fer? On doit entendre par gare, le point où s'arrêtent les trains pour y laisser des voyageurs ou des marchandises, dans un but d'utilité générale. On peut très bien faire abstraction des édifices, quelquefois grandioses, qui sont placés aux points d'arrivée et de départ des convois, la circulation générale n'en sera aucunement gênée; les habitants de la localité, seuls pourraient peut-être en souffrir, car à leur arrivée ou à leur départ, comme à l'arrivée des marchandises à leur destination ou à leur départ pour l'extérieur, ils pourraient avoir à se plaindre du manque d'installation

particulière les préservant. Dès lors, le bâtiment-gare n'a rien qu'un caractère d'utilité locale et les matériaux qui servent à le construire, ne peuvent être exonérés. Ce caractère local a été reconnu aux gares par M. le Directeur général des contributions indirectes, dans une lettre qu'il adressait le 4^{er} août 1895 au directeur de la Somme, visant l'exonération des droits pour les charbons destinés à produire l'électricité pour l'éclairage des gares et annexes. « Seules les quantités de charbon, disait-il, servant à produire l'électricité pour l'éclairage des salles d'attente, bureaux et autres bâtiments affectés aux besoins de la gare, dans ses rapports spéciaux avec la localité, semblent passibles de la taxe. »

Au surplus, la gare comprend généralement certaines dépendances qui sont nécessaires au personnel ou au matériel. Si l'on exonérait des droits les matériaux employés à la construction de tous ces bâtiments, il faudrait arriver à considérer les combustibles, huiles, graisses..., utilisés dans ces installations, comme consommés dans un intérêt général; cela reviendrait, en définitive, à retrancher de l'art. 43 du décret du 12 février 1870, le paragraphe 3, qui décide que « tous les objets portés au tarif qui seront consommés dans les gares, salles d'attente et bureaux, seront soumis aux taxes locales », et à regarder comme non soumis aux droits d'octroi, tous les combustibles et matériaux employés par les compagnies de chemins de fer.

Les gares ne sont pas indispensables à l'exploit-

tation des chemins de fer, les matériaux qui servent à leur construction, comme toutes les matières qu'on y consomme, doivent être soumis aux droits d'octroi. Par analogie d'ailleurs, cette exonération ne se comprendrait pas en faveur des gares, alors que les magasins d'approvisionnements de l'Etat, qui répondent pour l'armée, à un besoin d'utilité publique, ne sont pas affranchis.

La jurisprudence admet, d'une façon constante, que la gare est construite dans un intérêt purement local.

Un arrêt de la Cour de cassation, Ch. civile, du 15 janvier 1878, décida d'abord que l'exemption accordée par l'art. 13, paragraphe 1^{er}, ne pouvait s'étendre aux matériaux servant à l'édification ou à la réparation des gares, qui sont constructions d'intérêt privé (De même, Ch. des Requêtes, 21 janvier 1884, 17 février 1886, pour des matériaux employés à la construction d'un dortoir et d'une salle de bains pour les chauffeurs. De même, Ch. des Requêtes, 1^{er} juin 1893. Chambre civile, 3 juin 1902.) Ce dernier arrêt estime même que ce caractère local d'une gare ne se perd pas par le fait que cette gare serait reliée à d'autres, établies dans la même ville et que le nombre des voyageurs et des marchandises qui y transitent serait supérieur au nombre de ceux qui viennent de la ville ou qui s'y arrêtent (De même, Tribunal civil de la Seine, 11 juillet 1907.)

Un arrêt de la Cour de cassation, Ch. des Re-

quêtes, du 30 décembre 1890, en faisant application des mêmes principes, déclare encore « que les matières employées à la construction d'une gare maritime, pour tout ce qui est destiné aux voyageurs qui descendent, soit des paquebots pour continuer leur voyage en chemin de fer, soit des wagons pour passer à l'étranger sur les paquebots », doivent être affranchies des droits d'octroi.

Ces matières, en effet, ne sont pas affectées exclusivement aux besoins d'une gare dans ses rapports spéciaux avec la consommation locale; elles s'appliquent au contraire, aux besoins de la voie ferrée et en constituent un accessoire indispensable, d'intérêt général.

L'art. 13, paragraphe 1^{er}, du décret du 12 février 1870, accorde encore l'affranchissement des droits d'octroi aux *travaux des ateliers*.

Ces ateliers, en effet, installés par les compagnies de chemins de fer, ne sont utilisés que pour fabriquer ou préparer des objets concourant à la circulation générale; à aucun moment les voitures, machines et autres objets construits dans les ateliers des compagnies des chemins de fer, n'entrent dans la consommation locale.

Seront ainsi affranchis des taxes locales :

1^o Les combustibles, graisses, huiles, matières servant soit à procurer la force motrice, soit à actionner les machines utilisées pour la fabrication du matériel;

2^o toutes les matières qui servent directement

ou accessoirement à la fabrication des objets du matériel.

On a prétendu que l'exonération des droits d'octroi ne devait pas s'étendre aux matériaux employés dans la construction des ateliers. On a assimilé ces ateliers aux établissements industriels quelconques, pour la construction desquels tous les droits ont été perçus, mais qui jouissent, aux termes de l'art. 8 du décret du 12 février 1870, d'exemptions concernant seulement les combustibles et matières premières servant à la fabrication des produits de leur industrie, au moyen de l'entrepôt.

On a dit encore sur cette question, que les compagnies de chemins de fer pouvaient éviter de faire construire leurs ateliers dans un périmètre assujetti; qu'elles pouvaient même ne pas avoir d'ateliers du tout, en faisant fabriquer les objets dont elles ont besoin, par des industriels privés qui ont certainement acquitté les droits sur les matériaux employés à la construction de leurs établissements. En un mot, c'est l'assimilation complète des compagnies de chemins de fer aux simples particuliers industriels, que les partisans de cette opinion demandent.

La jurisprudence s'est toujours prononcée dans un autre sens. C'est ainsi qu'un arrêt de la Cour de cassation, Ch. civile, du 29 juin 1886, déclara exonérés des droits d'octroi les matériaux employés à la construction d'une rotonde, servant de

remise à 110 locomotives et des ateliers de réparations desdites machines.

« Attendu que les constructions ainsi désignées et décrites par le jugement attaqué (Tribunal civil Avignon 25 mars 1884), font nécessairement partie de la voie ferrée avec laquelle elles communiquent; que d'autre part, elles servent à l'exploitation de la voie ferrée, puisqu'elles sont destinées à la construction des locomotives qui sont les principaux engins de l'exploitation. » Il a été jugé de même par la Ch. civile de la Cour de cass. le 10 août 1886, et par la Chambre des Req. le 4 décembre 1888.

D'après cette jurisprudence, les ateliers de fabrication ou de réparation doivent être considérés comme faisant partie de la voie ferrée, — près de laquelle ils doivent être placés, de toute nécessité dans les centres mêmes de circulation, c'est-à-dire le plus souvent dans un périmètre assujetti, — et comme indispensables à la circulation générale, puisque là sont fabriquées ou réparées les locomotives, engins principaux de la circulation.

Ceci admis, il est évident que l'affranchissement des droits d'octroi doit être acquis aux huiles, et matières éclairantes employées à l'éclairage de ces ateliers.

L'art. 43 du décret de 1870 reconnaît enfin l'exonération des taxes locales aux matières destinées à la *construction de la voie*.

Le service d'exploitation des chemins de fer jouit,

comme nous l'avons vu, de l'immunité des droits d'octroi; ses deux principaux accessoires, le matériel et la voie doivent en jouir également. L'exonération du matériel a été étudiée, il nous reste donc à examiner l'affranchissement des matériaux destinés à la construction de la voie. Pour établir des voies, les compagnies de chemins de fer sont obligées de faire l'acquisition de surfaces très grandes de terrain et d'exécuter des travaux onéreux. De plus, ces travaux et terrains sont appelés, à la fin de la concession, à devenir la propriété de l'Etat. Il importait donc au gouvernement d'encourager l'établissement des lignes de chemins de fer dans l'intérêt général, en ne frappant pas des droits d'octroi les matériaux employés à leur construction.

C'est qu'en effet, les travaux que sont appelées à effectuer les compagnies de chemins de fer, pour l'établissement de leurs lignes, sont souvent considérables en raison des obstacles naturels du sol sur lequel ces lignes doivent être faites et de la solidité qu'elles doivent revêtir, pour la sécurité publique.

Cet ensemble de circonstances fait donc admettre, sans conteste, le caractère d'intérêt général à tous les travaux de construction des voies.

Sont alors exonérés des taxes locales, non seulement les matériaux employés aux terrassements, rails, traverses, mais encore ceux utilisés dans la construction des ponts, viaducs...

Ceci résulte nettement d'un arrêt de la Cour de cassation. Ch. civile du 21 juin 1880.

« Attendu en premier lieu, que la construction de la voie ne comprend pas seulement les terrassements, le ballast, les rails et les traverses qui, sur les terrains libres et ne présentant aucune difficulté pour le passage de la ligne de fer, en constituent la partie principale, mais qu'elle comprend aussi les objets qui, comme les ponts, ponceaux, viaducs, voûtes et aqueducs, font disparaître, qu'ils soient établis au-dessus ou au-dessous de la voie, les obstacles apportés à l'établissement de celle-ci par les montagnes, les vallées, les rivières, les routes et chemins. » (Dans le même sens. Cassation 28 juin 1899.)

La partie de la voie ferrée comprise dans une gare et même dans un périmètre d'octroi, ne peut évidemment pas être séparée de l'ensemble de la ligne et les matériaux employés à la construction de ce tronçon ne peuvent être trappés des droits d'octroi.

« Si, disait la Cour de cassation le 15 janvier 1878, les matériaux employés pour la voie d'un chemin de fer sont exempts de tous droits d'octroi, cette exemption ne s'applique qu'aux matériaux destinés à la construction ou à la réparation de la voie ferrée, proprement dite, qui, formant dans l'ensemble de son parcours un tout indivisible, *ne saurait même pour la partie comprise dans un périmètre d'octroi*, être considérée comme une construction dont les matériaux seraient sujets à des taxes de consommation locale. »

Ce caractère d'indivisibilité de la voie ferrée a été admis par la jurisprudence d'une façon constante. (Cour de cassation, 12 décembre 1883, Ch. des Requêtes, 4 décembre 1888; 30 décembre, 1890; Ch. civile, 28 juin 1899; Ch. civile, 2 août 1904.)

Pouvait-on également affranchir des droits d'octroi, les matériaux utilisés pour la construction d'une voie reliant une gare d'un réseau, par exemple, aux quais et ports maritimes de la ville où cette gare est établie? Dans ce cas, la construction a lieu sur un sol dépendant uniquement du domaine de la ville. Pour en décider, il s'agissait de savoir si ces voies étaient affectées au service purement local, ou si elles concouraient à l'exploitation d'intérêt général. C'est dans ce dernier sens que se prononça la Chambre civile de la Cour de cassation le 12 décembre 1883.

« Attendu que le jugement dénoncé (Evreux, 24 mars 1881), constate, qu'aux termes de l'article 1^{er} du cahier des charges, la compagnie de l'Ouest s'est engagée à installer à ses frais, sur les quais du port du Havre, des voies ferrées destinées à relier la gare du chemin de fer avec les bassins du port; qu'il ressort de là que l'objet de la création de ces voies nouvelles est de mettre directement en contact avec les points de débarquement et d'embarquement des marchandises, la gare d'où elles doivent ensuite être expédiées à leurs diverses destinations; qu'ainsi ces voies sont employées *au*

service général des transports, comme le chemin de fer proprement dit, dont elles constituent en réalité, un *prolongement*, et qu'elles présentent, en raison même de leur affectation, le même caractère d'application au commerce général. »

(De même, arrêt de la Cour de cassation Ch. des Requêtes du 26 janvier 1898.)

Faisant application des mêmes principes, un arrêt de la Cour de cassation, Ch. des Requêtes, du 24 novembre 1896, décida :

« Attendu que, dans l'espèce, il résulte des constatations du jugement attaqué (Justice de paix de Sens, 5 janvier 1896, civil, Sens, 24 novembre 1896), que les matériaux pour lesquels les droits ont été demandés ont servi à la construction, non d'une portion de voie ferrée faisant corps avec une autre ligne ferrée d'un parcours étendu et ouverte comme elle à la circulation des voyageurs et des marchandises, mais à l'établissement, pour l'usage exclusif du ministère de la guerre, d'un tronçon reliant la station-magasin de ce ministère, située en dehors de la gare, à la ligne du chemin de fer de Sens à Châlons-sur-Marne; qu'en décidant que ce tronçon, créé pour donner satisfaction à un besoin particulier et affecté uniquement au transport des troupes ou d'approvisionnements militaires, ne sert en aucune façon, ni à la circulation générale, ni à l'exploitation de la voie et qu'il ne bénéficie pas, dès lors, de l'exonération des droits d'octroi. »

Il fut jugé, dans le même sens, par la Chambre

civile le 17 mars 1908, sur la demande en restitution des droits perçus sur les matériaux de construction d'un tronçon de voie reliant la gare du Champ-de-Mars appartenant à la Compagnie de l'Ouest, à l'enceinte de l'Exposition universelle de 1900.

Plus récemment encore, la même Chambre de la Cour de cassation décida le trois janvier 1911, que l'exemption des droits d'octroi ne saurait être étendue à un tronçon de ligne reliant deux gares d'une même ville, ce tronçon n'étant affecté, au même titre que la gare elle-même, qu'aux rapports directs de la voie ferrée avec la consommation locale.

A plus forte raison, ne peuvent prétendre bénéficier des dispositions de l'art. 13, paragraphe 1, du décret de 1870, les industriels qui construisent des voies pour relier leurs magasins au chemin de fer et s'éviter ainsi des frais de camionnage, en faisant arriver directement chez eux les wagons qui leur sont destinés. Il n'y a là, évidemment, qu'un intérêt privé qui ne peut motiver, en aucune façon, l'exonération.

Il faut également refuser l'affranchissement des taxes locales aux matériaux servant à la construction de quais d'embarquement ou de débarquement, aux halles pour la réception des bagages, aux magasins de dépôt, qui, comme les gares, ne présentent pas un caractère d'utilité publique, en ce sens que ces objets ne sont pas indispensables à la

circulation générale. Ces constructions ne font pas partie intégrante de la voie ferrée et ne constituent pas avec elle, un tout indivisible. Il est donc juste de les considérer comme objets d'utilité locale, soumis aux droits d'octroi.

En résumé, la règle établie par l'art. 13 du décret du 12 février 1870, est venue simplement préciser, pour l'espèce déterminée des chemins de fer, le principe contenu dans l'art. 11 de l'ordonnance du 9 décembre 1814, et dans l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816. On s'est alors demandé quelle pouvait être son utilité, et cet argument n'a pas manqué d'être opposé lors des discussions de certaines espèces.

C'est ainsi qu'un jugement du Tribunal civil de Fontainebleau du 18 janvier 1900 a eu à connaître cette question :

« Attendu que pour faire donner une autre interprétation à l'art. 148, l'administration de l'octroi invoque vainement le décret du 12 février 1870, et la disposition n° 37, § 4 du tarif de l'octroi de Paris, approuvé par décret du 12 juillet 1882, en faisant remarquer que ces textes auraient été inutiles et absolument superflus, en exonérant des droits d'octroi les combustibles et autres matières y indiquées, destinés au service de l'exploitation des chemins de fer, s'ils l'eussent été par le fait seul de servir à un intérêt général.

« Qu'en effet si, pour faire cesser certaines controverses, lesdits décrets ont fait l'application du

principe existant en ce qui concerne spécialement certaines matières employées sur les chemins de fer, on ne saurait, par un argument à contrario, nier un principe consacré par une loi, et donner à l'art. 148 un autre sens que celui ci-dessus reconnu. »

Il faut dire qu'à l'heure actuelle, quoique les contestations relatives aux chemins de fer soient encore nombreuses, elles deviennent de plus en plus rares, l'art. 13 du décret de 1870 étant venu interpréter, avec quelques précisions, l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816, et ces précisions mêmes ayant été soigneusement accentuées par la jurisprudence.

L'art. 13 du décret du 12 février 1870, en accordant l'exemption des taxes d'octroi aux combustibles et matières employés pour le service de l'exploitation des chemins de fer, aux travaux des ateliers et à la construction de la voie, a subordonné cette exemption à l'accomplissement des formalités indiquées pour l'entrepôt industriel : déclaration, demande d'admission, vérifications, ceci pour sauvegarder les intérêts des communes.

Évidemment, ces conditions de déclaration et d'admission à l'entrepôt, préalables à l'exonération, ne sont imposées qu'en ce qui concerne les matières et combustibles qui sont de leur nature assujettis aux droits. (Ch. Criminelle, Cour de cassation, 28 mars 1885).

Lorsqu'il s'agit de la perception des droits d'octroi,

relatifs à des objets rentrant dans les catégories susceptibles d'être entreposées, il est de jurisprudence constante, au point de vue des chemins de fer, que l'exonération ne peut être réclamée et appliquée, que lorsque le redevable a été admis préalablement à l'entrepôt. La première décision motivée à ce sujet, fut celle de la Cour de cassation, Ch. Criminelle, du 29 avril 1881. La Chambre civile décida encore dans le même sens, le 3 août 1904 (Voir de même Ch. civ., Cass., 28 décembre 1904. — Req., 22 mars 1905; Civ., 27 juin 1907.)

Si, au contraire, les droits sont réclamés sur des objets non compris dans les catégories prévues par les art. 8 à 13 du décret de 1870, l'exonération est acquise aux objets de commerce général, en dehors même de toute admission à l'entrepôt. Il suffit, dans ce cas, que l'administration de l'octroi ait reçu une déclaration concernant ces marchandises pour lui permettre d'en vérifier l'emploi. (Conseil d'Etat, 14 mai 1909.)

Application de ce principe a été faite par la Chambre civile de la Cour de cassation, le 2 août 1904, à l'égard des matériaux employés à la construction d'une voie ferrée dans le périmètre de l'octroi de la ville de Paris, à laquelle le décret du 12 février 1870 n'est pas applicable (art. 16 de ce décret). (De même, voir Cass., 28 juin 1898; Trib. Civ. Seine, 24 juillet 1906).

La concession de l'entrepôt pour les combustibles et matières employés dans les établissements

industriels, comme dans les services de la guerre, de la marine, des chemins de fer, a nécessairement pour conséquence de soumettre les ateliers de fabrication et les magasins, aux vérifications des employés de l'octroi.

A défaut de l'accomplissement par les compagnies de chemins de fer, des formalités exigées pour l'entrepôt, les matériaux introduits sans déclaration et sans admission à l'entrepôt à domicile, sont réputés des objets de fraude et doivent être confisqués, lorsqu'ils ont été régulièrement décrits et saisis. Il n'y a même pas d'exception en faveur de ceux qui ont été effectivement employés à la construction de la voie ferrée. (Cour de cassation, 29 avril 1884.)

Une autre question se pose au sujet des chemins de fer : c'est celle de savoir si les compagnies doivent se soumettre, — pour les objets assujettis aux droits d'octroi et par elles transportés jusque dans les gares du réseau placées dans le rayon d'un octroi, — aux formalités imposées par l'ordonnance de 1814, notamment la demande d'admission à l'entrepôt pour ces objets, prévue par l'art. 42 de ladite ordonnance? La question se pose plus simplement sous la forme suivante : Les gares sont-elles ou non des lieux neutres au point de vue de l'octroi?

Par lieu neutre, il faut entendre un emplacement qui, bien que placé dans un périmètre assujetti, peut renfermer des marchandises soumises aux droits d'octroi, sans que ces taxes soient acquittées

(celles-ci ne devant l'être que lorsque lesdites marchandises seront livrées à la consommation locale), et sans avoir demandé l'admission à l'entrepôt pour elles. La gare, lieu neutre, serait donc un endroit placé dans le rayon de l'octroi réellement, mais fictivement considéré comme situé en dehors du périmètre assujetti.

Les deux opinions ont été soutenues ; la jurisprudence a adopté celle d'après laquelle les gares établies dans les communes assujetties, ne sont pas des lieux neutres.

Voyons quelles sont les raisons données contre ou pour cette interprétation de la jurisprudence.

Ceux qui prétendent que les gares sont des lieux neutres, tirent argument de ce que : 1^o l'ordonnance du 9 décembre 1814, qui pose les principes sur la matière de l'octroi, n'a pu prévoir le transport par chemins de fer, ceux-ci n'existant pas encore à l'époque ; 2^o les transports par chemins de fer ne sont pas des transports ordinaires, et bien des règles générales posées par l'ordonnance de 1814, sont absolument impossibles à appliquer, en ce qui les concerne. Dès lors, il est tout à fait arbitraire, concluent-ils, que l'on applique cette ordonnance dans certains cas, et que dans d'autres, elle ne s'applique plus : il faut suivre les règles posées par la loi tout entière. Comment comprendre, par exemple, que les compagnies de chemins de fer soient tenues de déclarer les marchandises par elles apportées dans les gares et de demander

leur admission à l'entrepôt, comme les voituriers ordinaires, alors qu'elles ne les ont pas déclarées ou n'ont pas acquitté les droits à l'entrée même du lieu sujet ou au bureau central de l'octroi, comme le prescrit l'art. 28 de l'ordonnance de 1814, pour les autres transporteurs? D'ailleurs, l'obligation de l'application par les chemins de fer d'une partie de cette ordonnance, amènerait des complications de service, de surveillance et de vérifications pour l'octroi et pour les compagnies de chemins de fer, ce qui augmenterait considérablement les dépenses de ces administrations.

Si l'on admettait, disent encore les partisans de la neutralité des gares, l'application de certaines règles de l'ordonnance du 9 décembre 1814, en écartant certaines autres, l'art. 105 de cette même ordonnance, qui décide que « nulle personne, quelles que soient ses fonctions, ses dignités ou son emploi, ne pourra prétendre, sous aucun prétexte, à la franchise des droits d'octroi », deviendrait un vain mot, puisqu'on créerait, pour les chemins de fer, un régime de faveur par rapport à celui auquel sont soumis les voituriers ordinaires.

Enfin, le dernier argument de cette théorie, consiste à dire que le transport par les compagnies de chemins de fer, des marchandises jusque dans les gares, n'est pas encore terminé, n'est pas définitif : les marchandises ont, pour la plupart, une autre destination, chez celui auquel elles sont adressées, jusque-là, elles sont soustraites

à tout emploi spécial. Les voies ferrées, de plus, ne sont pas ouvertes à la circulation; elles sont séparées des territoires contigus, par des limites nettement déterminées, et il en est de même des gares qu'elles traversent ou auxquelles elles viennent aboutir. Il en résulte que les objets expédiés, tant qu'ils n'ont pas franchi les limites de la gare de destination, restent complètement isolés et sont forcément soustraits à tout emploi, à tout usage de nature à justifier leur soumission aux droits d'octroi. Or, la raison indique que les objets passibles de ces droits ne peuvent tomber sous l'application de la taxe, qu'à partir du moment où ils deviennent susceptibles d'être utilisés ou consommés dans l'intérieur de la zone assujettie. Dès lors, les droits ne devraient être exigibles qu'à la sortie des gares, sur celles des marchandises transportées qui seraient livrées à la consommation locale.

En faveur de cette opinion, on cite le décret impérial du 19 décembre 1859, réglementant l'octroi de Paris, et qui décide :

« Bien que soumis dès leur arrivée, à la surveillance générale du service de l'octroi, les objets imposables n'acquitteront les droits que lors de la sortie des gares. Il en sera de même pour toutes les formalités relatives aux expéditions vers les entrepôts de l'intérieur, ou en passe-debout. Aucune déclaration ne sera exigée pour les marchandises imposables réexpédiées des gares, soit directement par la voie d'arrivée, soit d'une gare à

l'autre par le chemin de fer de Ceinture, à moins que par suite d'opérations particulières, il n'y ait prise en charge et compte tenu par les employés d'octroi, nécessitant la reconnaissance à la sortie des marchandises. »

La jurisprudence n'a pas suivi cette opinion, avec juste raison, selon nous.

Il faut dire que les compagnies de chemins de fer sont des voituriers ordinaires, comme ceux pour lesquels l'ordonnance du 9 décembre 1814 a été faite; qu'en conséquence, les dispositions de cette ordonnance leur sont applicables comme aux autres, sauf quelques exceptions imposées par les besoins mêmes de ces modes de transport et répondant à un intérêt absolument général.

Il est évident que l'ordonnance de 1814 n'a pu prévoir, d'une façon précise, les transports par chemins de fer, et pour cause; mais les règles posées par le législateur de cette époque sont des règles absolument générales, qui visent aussi bien tous les transports par terre que ceux par eau. Un acte de législation ne peut prévoir toutes les éventualités possibles, il pose des principes qui s'adaptent aux besoins actuels, mais qui peuvent convenir également à d'autres besoins de l'avenir. Il est certain que si l'application de ce texte général rencontrait une impossibilité matérielle, par la suite, des mesures spéciales, pour des besoins tout à fait spéciaux, devraient être prises, mesures qui abrogeraient les règles antérieurement admises. A défaut

d'un texte nouveau, le texte général existant, conserve toute sa force. Aucun acte législatif, en l'espèce, n'est venu abroger explicitement, ni même implicitement, les règles générales posées par l'ordonnance du 9 décembre 1814, celle-ci doit donc être respectée, à quelques exceptions près, imposées par les caractères spéciaux du mode de transport par chemins de fer.

Le décret du 19 décembre 1859 est venu au contraire, pour Paris, changer les règles générales de l'ordonnance de 1814, mais il ne faut pas étendre ces dispositions de 1859, qui sont absolument exceptionnelles et spéciales à un lieu déterminé. Elles nous fourniraient plutôt un argument à contrario, à l'égard des communes dont les règlements d'octroi ne contiennent aucune clause analogue.

Les chemins de fer transportent, comme le font les voituriers ordinaires, des marchandises d'un point à un autre; ils ont des règles de circulation qui diffèrent de celles des autres voituriers, cela est évident, mais les différents voituriers, eux-mêmes, ont des règles spéciales suivant les administrations pour lesquelles ils transportent.

Les mêmes règles générales, en principe, s'appliquent donc; mais l'exemption de certaines des mesures imposées par l'ordonnance de 1814, aux transports en général, résulte, pour les chemins de fer, de la nature même des services qu'ils rendent et qui les font employer, dans certains cas, de préférence à d'autres modes de transport.

Cette exemption résulte aussi de la rapidité et de la régularité avec lesquelles ces transports par chemins de fer doivent être effectués. Dès lors, sous peine d'entraver la circulation générale, il est impossible d'imposer aux compagnies de chemins de fer, des règles comme l'obligation de faire entrer dans un lieu sujet, les marchandises transportées, par les portes autorisées de ce lieu, l'obligation de s'arrêter à l'entrée, ou de se rendre avec leurs chargements, au bureau central de l'endroit pour payer les droits ou déclarer les marchandises, prendre un passe debout... Toutes ces règles sont incompatibles avec la nature même de ces transports spéciaux.

Mais il n'y a plus d'impossibilité pour les compagnies de chemins de fer, lorsque les marchandises sont arrivées en gare, de demander, avant de les décharger, l'entrepôt pour celles qui doivent y rester.

Alors, les partisans de la théorie contraire ne manquent pas de dire: « mais ce système est tout à fait arbitraire; vous prenez de l'ordonnance de 1814, les règles que vous voulez bien observer, vous laissez de côté les autres qui vous gênent ». N'est-ce pas plutôt la solution qu'ils préconisent qui est arbitraire? A défaut de texte spécial pour les chemins de fer, ils n'admettent pas une ordonnance, qui, sauf quelques exceptions, s'applique exactement aux transports par chemins de fer; ils décident alors, sans qu'aucun document législatif géné-

ral ait pu leur en donner l'indication, que les gares seront considérées comme des lieux neutres, ce qui dispenserait les compagnies de bien des ennuis de déclaration, demande d'admission à l'entrepôt...

Nous continuons donc à penser que les compagnies doivent se soumettre aux règles de l'ordonnance de 1814 qui, si elles ne s'appliquent pas toutes, s'appliquent en majorité, les quelques exceptions à signaler ayant fait l'objet d'études de la part de la jurisprudence et étant, à l'heure actuelle, à peu près parfaitement établies.

Il faut remarquer que quelques-unes des impossibilités que nous avons relevées, en ce qui concerne les transports par chemins de fer, se rencontrent également dans les transports par bateaux, et cependant, pour ces derniers, tout le monde admet que les règles de 1814 sont applicables.

Ainsi, les objets soumis aux droits d'entrée, transportés par eau, entrent par une route qui n'est pas celle autorisée par l'octroi. Comme les compagnies de chemins de fer, les bateliers ne peuvent amener leurs bateaux chargés à l'un des bureaux d'octroi de la ville, pour en faire la déclaration ou demander un passe-debout ou leur admission à l'entrepôt. Mais au quai de débarquement, et avant de commencer le déchargement, rien n'empêche que le batelier aille au bureau de l'octroi déclarer ses marchandises, payer les droits, ou demander toute franchise dont il a besoin, s'il veut rester à quai.

Les exceptions accordées aux transports par chemins de fer sont donc sensiblement les mêmes que celles accordées aux transports par bateaux ; elles résultent, dans les deux cas, d'impossibilités matérielles devant lesquelles il n'y a qu'à s'incliner. En dehors de cela, les règles générales ne doivent pas cesser de s'appliquer. Pourquoi, si la gare devait être un lieu neutre, le quai de débarquement d'un port n'en serait-il pas un également ? Les marchandises arrivées par eau et débarquées à quai n'ont pas non plus leur destination définitive, un nouveau transport devra être effectué pour les amener du quai chez le destinataire, les droits pourraient être aussi bien perçus lors de ce nouveau transport à la sortie [du lieu neutre, sur les objets qui devraient être livrés à la consommation locale.

Il y a, dans les deux cas, transports par chemins de fer et par eau, le même caractère d'utilité générale, et les exceptions accordées en raison de cette utilité, n'autorisent pas à écarter l'application, pour ces transports, des règles générales de l'ordonnance du 9 décembre 1814. Admettre des règles spéciales, en dehors d'un texte précis, pour les transports par chemins de fer, serait évidemment plus arbitraire que la solution que nous préconisons ; elle consacrerait également un privilège au profit des chemins de fer, en les mettant dans une situation tout à fait à part, privilège bien plus éclatant que celui qui résulte de l'exemption de certaines des règles

de 1814 et de l'application stricte des autres. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que nombreuses sont les obligations spéciales imposées aux compagnies de chemins de fer. Les quelques exceptions que l'on peut leur consentir, seront toujours bien peu de chose auprès des exigences des règles qui les gouvernent. D'ailleurs, il faut remarquer que les exceptions aux dispositions de 1814 qui leur sont faites, ne le sont pas à titre de faveur, mais par suite d'une impossibilité matérielle de faire autrement. L'art. 105 de l'ordonnance de 1814 est donc moins méconnu par notre solution que par l'autre.

L'argument tiré des inconvénients des déclarations à faire ou des demandes d'admission à l'entrepôt à formuler pour des marchandises destinées à sortir des gares pour être ensuite entreposées encore chez les destinataires à domicile, ne paraît pas bien sérieux. Nous avons vu, dans notre étude sur l'entrepôt en général, que les marchandises entreposées peuvent très bien sortir de l'entrepôt d'un particulier pour être transportées dans l'entrepôt d'un autre particulier, situé dans le même lieu sujet. Il y a, dans ce cas, une mutation à opérer, qui nécessite une simple déclaration signée des deux parties intéressées. La même opération est aussi facile à faire dans notre espèce.

Enfin, on a prétendu que si les gares ne devaient pas être considérées comme des lieux neutres :
1^o les Compagnies de chemins de fer seraient obli-

gées de faire des déclarations et des demandes d'admission à l'entrepôt nombreuses; 2° l'administration de l'octroi serait tenue, de son côté, à une surveillance de tous les instants, sur les marchandises entreposées, de façon à éviter la fraude.

A la première objection, il est facile de dire qu'un impôt, quel qu'il soit, est toujours une gêne pour le contribuable : les voituriers ordinaires sont astreints à des déclarations et à des demandes d'admission à l'entrepôt qui sont aussi ennuyeuses pour eux que pour les Compagnies de chemins de fer, peut-être plus. Le principe de l'égalité devant l'impôt exige, d'ailleurs, qu'il n'en soit pas autrement.

La réponse à la deuxième objection n'est pas moins facile.

Sous le régime ordinaire, les marchandises admises à l'entrepôt dans les gares, seront l'objet des vérifications ordinaires de la part des préposés de l'octroi. L'art. 62 de l'ordonnance du 15 novembre 1846 dispose que les gares comprises dans le périmètre de l'octroi sont accessibles en tout temps aux agents de l'octroi. Dans le cas où la gare serait considérée comme lieu neutre, il semble, de prime abord, que la surveillance n'en serait que plus facile, étant donné que les préposés de l'octroi, qui surveillent journellement les sorties des gares, seraient forcément avisés de la sortie des marchandises soumises aux droits. Mais d'abord, quels moyens de contrôle aura-t-on, au cas où la Compa-

gnie emploiera, pour son propre compte, certains des matériaux qu'elle a transportés, pour des travaux qui ne font pas partie des travaux de construction de la voie ou d'exploitation générale prévus par l'art. 13 du décret du 12 février 1870?

De plus, et le cas s'est présenté devant la Cour de cassation et a été tranché par arrêt de la Chambre criminelle du 30 avril 1881, si des terrains, environnant la gare et appartenant à la Compagnie des chemins de fer, sont loués à des commerçants qui font transporter les marchandises arrivées à leur adresse, directement des quais de la gare dans les lieux à eux loués, neutres également, sans sortir de la gare, faudra-t-il que l'administration de l'octroi établisse une surveillance spéciale à la sortie de ces terrains neutres loués à des particuliers? Les frais de l'octroi pour la surveillance seraient alors autrement élevés et ladite surveillance ne pourrait pas toujours empêcher les fraudes qui ne viendraient pas dégrever le budget des communes!

La jurisprudence a adopté unanimement la solution que nous préconisons. Le premier arrêt intéressant la question est celui de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 30 avril 1881, qui se prononce de la manière suivante :

« Attendu qu'il ne résulte d'aucune disposition légale que les voies de chemins de fer et les gares auxquelles elles aboutissent puissent être considérées comme des lieux neutres qui seraient placés fictivement hors du périmètre des octrois, et se

trouveraient ainsi affranchis des déclarations, du paiement des taxes et des demandes d'admission à l'entrepôt, relativement aux objets transportés par les Compagnies, et sujets aux droits.

« Attendu que si on doit admettre que les taxes d'octroi et la nécessité de la déclaration sont inapplicables aux objets transportés sur la voie ferrée, et ne faisant que traverser le périmètre assujetti, il faut reconnaître aussi que cette exemption des formalités ordinaires, en cours de transport, résulte uniquement de la nature même du service des chemins de fer, de la rapidité et de la régularité que des arrêtés administratifs légalement intervenus, imposent aux Compagnies; mais que l'impossibilité de se soumettre aux règles communes, relatives à la déclaration et à la demande d'admission à l'entrepôt, ne peut être utilement invoquée, quand les objets assujettis sont amenés à destination dans le rayon de l'octroi, c'est-à-dire quand l'impossibilité momentanée a cessé d'exister... »

Nous pouvons citer, dans le même sens, les arrêts de la Cour de Lyon, Ch. correctionnelle, du 14 décembre 1883; Cassation, Chambre criminelle, 16 janvier 1885, 28 mars 1885, 4 novembre 1892, 3 novembre 1893; Ch. des Requêtes, 25 juillet 1893.

Les règles posées par l'art. 13 du décret du 12 février 1870 concernant les chemins de fer, sont-elles applicables aux *tramways*?

Trois solutions différentes ont été données.

La première consiste à assimiler complètement les tramways aux chemins de fer. La deuxième décide qu'aucune assimilation ne peut être faite, les tramways étant tout à fait différents des chemins de fer. La troisième admet enfin que les règles applicables aux chemins de fer le sont aux tramways dans certains cas, et que dans d'autres, au contraire, elles ne le sont pas.

Les partisans de l'assimilation complète des tramways aux chemins de fer donnent les arguments suivants : Au moment où le décret de 1870 a été élaboré, les tramways étaient déjà quelque peu connus, soit sous le nom de chemins de fer américains, soit sous celui de voies ferrées à traction de chevaux. Les termes du décret de 1870 sont suffisamment généraux pour comprendre toutes les voies ferrées dont l'établissement a donné lieu à une expropriation pour cause d'utilité publique : il en est ainsi pour les chemins de fer d'intérêt local et pour les tramways.

Le caractère spécial, exigé avant tout par l'art. 13, est qu'il y ait une *voie ferrée*, peu importe le mode de traction. Du reste, les chevaux sont remplacés de nos jours par des machines. Peu importe également que cette voie ferrée soit contenue tout entière dans une localité et ne serve qu'à mettre en relations rapides les points éloignés de la ville sujette avec ceux du centre. Il ne faut pas dire, d'après cette théorie, qu'il y ait là exploitation

purement locale. Ce qui le prouve, dit-on, c'est que l'enquête qui doit précéder l'établissement d'un tramway n'est pas du tout celle prévue par la loi du 23 août 1835, qui concerne les travaux d'intérêt purement communal, mais bien celle exigée par l'ordonnance du 18 février 1834, pour les travaux d'intérêt général. (Conclusions de M. l'avocat général à la Cour de cassation, Reverchon, prises dans une instance terminée par arrêt du 12 novembre 1877.)

Au surplus, un avis du Conseil d'Etat, émis le 9 mai 1876, décide qu'à l'expiration des concessions faites pour un certain laps de temps à des compagnies de tramways, et en cas de maintien du service, les voies ferrées doivent rester la propriété de l'Etat, comme cela se produit pour les lignes de chemins de fer, et non celle de la ville. On reconnaît ainsi aux tramways le caractère d'intérêt général.

Cette théorie ajoute enfin, que les cahiers des charges, concernant les tramways, imposent aux compagnies concessionnaires des obligations ayant pour but l'intérêt général, et qui se retrouvent dans les règlements des chemins de fer. Il en est ainsi pour les tarifs, la mise en régie en cas d'interruption de l'exploitation par les concessionnaires. Dès lors, étant soumis aux mêmes obligations que les chemins de fer, les tramways doivent bénéficier des mêmes exemptions, notamment de celle prévue par l'art. 13 du décret du

12 février 1870, concernant les droits d'octroi.

Le deuxième système indiqué sur la question, décide à l'inverse du précédent, que les tramways ne peuvent, en aucune façon, être assimilés aux chemins de fer, et ceci pour un motif de droit : c'est par assimilation, par analogie, que le juge a procédé en l'espèce, disent les partisans de cette thèse, dont le développement suivant a été relevé dans le « Bulletin de l'Octroi » de 1896, p. 246 et s. ; mais un tarif d'octroi ne comporte pas d'extensions ou de restrictions par analogie. « Une jurisprudence constante établit en effet, que toute disposition législative en matière d'impôt, doit être appliquée strictement sans analogie. (Jug. Lyon 29 janvier 1892.) La Cour de cassation, dans un arrêt du 7 août 1894, s'exprime ainsi : « Les tarifs d'octroi doivent être appliqués sans analogie, d'un cas à un autre. »

« Or, l'art. 13 du décret de 1870 affranchit des droits d'octroi les combustibles et matières destinés au service de l'exploitation des chemins de fer, aux travaux des ateliers, et à la construction de la voie. Ces termes sont limitatifs et n'exonèrent que les chemins de fer. Cet article est muet en ce qui concerne les tramways, qui ne sont certainement pas des chemins de fer, et qui dès lors, doivent être régis par le droit commun, comme les voitures publiques qui pourraient être aussi assimilées aux chemins de fer, puisqu'elles font le même service de transport des personnes et des marchandises ;

de sorte que d'assimilation en assimilation, on arriverait à supprimer tous les impôts, si cette doctrine nouvelle triomphait. Les exemptions des droits, au lieu d'être une exception, seraient bientôt une règle générale, car en accordant l'immunité en raison des besoins généraux d'utilité générale, on serait vite amené à exonérer tout ce qui présente ce caractère. »

M. le Premier avocat général, Charrins, dans l'instance de 1877, portée devant la Chambre des Requêtes de la Cour de cassation, concluait également à la non assimilation radicale des tramways aux chemins de fer. Il rappelait qu'en 1875, l'Assemblée nationale avait été saisie d'un projet de loi concernant les chemins de fer à traction de locomotive sur les routes, projet adoptant un régime à peu près semblable à celui établi par la loi du 15 juillet 1845, pour les chemins de fer, mais que ce projet n'avait pas abouti. Il rappelait encore qu'en 1877, un député, M. Acloque, avait déposé une proposition spéciale aux tramways. Un rapport du 23 mai 1877 énonçait que les auteurs de cette proposition, s'étant d'abord préoccupés de l'appellation qu'il convenait de donner aux nouvelles voies routières, s'étaient arrêtés à cette idée qu'il fallait éviter l'assimilation apparente entre ces nouvelles voies et les chemins de fer, pour écarter l'application des règlements en vigueur. Une législation spéciale était nécessaire, et elle devait différer de celle des chemins de fer. Dans

un autre passage, ce rapport, voulant caractériser les tramways, disait : « Les tramways ne sont qu'une affectation particulière des routes et des chemins. » M. Charrins concluait alors que, puisque, en 1877, de telles objections étaient faites contre l'assimilation des tramways aux chemins de fer, il était bien difficile de croire qu'en 1870, alors que l'industrie des tramways était encore peu développée, on eût entendu comprendre dans la même appellation et faire jouir de la même exemption des droits d'octroi, les voies ferrées à traction de chevaux et les chemins de fer.

La non assimilation des tramways aux chemins de fer se remarque donc encore dans ce fait que les textes concernant les chemins de fer indiquent nettement la nature et le caractère spécial de ce mode de transport; les transports par tramways sont de même dénommés spécialement dans les décrets et les cahiers de charges qui en font la concession. Les tramways, en effet, ne nécessitent pas la création d'un tracé spécial, ils suivent généralement les routes.

Ainsi le tribunal de Lille, par jugement du 2 juillet 1875, décidait dans ce sens, que, « bien que les tramways soient des voies ferrées, ils ne rentraient nullement dans la catégorie de ces chemins de fer soumis, au point de vue de la police et de la sûreté, aux prescriptions de la loi du 18 juillet 1845 et de l'ordonnance du 15 novembre 1846, ayant leurs voies propres et distinctes, assujetties à la clôture

forcée et faisant nécessairement partie de la grande voirie. »

Le texte spécial de l'art. 13 du décret de 1870, visant expressément les chemins de fer, ne peut donc s'appliquer aux tramways, les exceptions étant toujours de droit étroit.

La jurisprudence a admis une solution mixte, en décidant que l'art. 13 du décret de 1870 ne s'applique pas, stricto sensu, aux tramways, mais que dans son esprit, la distinction qui y est faite entre les matières utilisées par les compagnies de chemins de fer pour la circulation générale, et celles employées dans un intérêt purement local, pouvait très bien s'y appliquer. Ce n'est, au surplus, que l'application stricte de l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816. Des règles spéciales sont édictées par les art. 8, 9 et 12 du décret du 12 février 1870, pour les combustibles et matières employés dans les établissements industriels, pour la fabrication d'objets destinés au commerce général; une interprétation logique de ces règles permet de les étendre aux tramways.

L'exemption des droits d'octroi pour les combustibles, matières premières et matériaux employés par les compagnies concessionnaires de tramways, sera donc accordée ou refusée, suivant les conditions dans lesquelles ces tramways seront établis et les services qu'ils rendront.

Les tramways permettant la circulation dans le périmètre d'une localité assujettie, seront consi-

dérés comme établis dans l'intérêt exclusif des habitants de cette localité. Cette industrie purement locale restera donc soumise aux droits d'octroi, pour les combustibles et matières employés, sujets à ces droits.

Ce système fut d'abord consacré par un arrêt de la Cour de cassation du 12 novembre 1877. Il fut jugé de même ensuite par la Chambre des Requêtes, les 20 novembre 1894 et 3 février 1904. Le Conseil d'Etat, le 21 novembre 1902, appelé à statuer sur un recours formé par la compagnie des tramways mécaniques des environs de Paris, contre un arrêté du maire de Saint-Denis lui refusant l'entrepôt qu'elle sollicitait, rendit un arrêt dans le même sens.

Sont au contraire exonérés des droits d'octroi, les matériaux servant à la construction d'un tramway intercommunal, une telle ligne devant être regardée dans l'ensemble de son parcours traversant plusieurs communes, comme formant un tout indivisible destiné au commerce général. (Cour de cassation, Ch. civile 19 janvier 1898. Ch. Req. 11 juillet 1898, 9 mai 1906, 28 mars 1911. Conseil d'Etat, 9 mai 1902, tribunal civ. Seine, 29 janvier 1895, 5 mai 1896.)

L'affranchissement des droits s'applique pour toute la ligne, même pour la partie traversant le lieu sujet. Il est, en effet, inadmissible de scinder fictivement une ligne de tramway en deux parties, pour regarder comme d'intérêt purement local celle

qui est située à l'intérieur de la ville, en réservant le caractère d'intérêt général à celle qui s'étend seulement en dehors du rayon de l'octroi. Le principe de l'indivisibilité, admis sans conteste pour les lignes de chemins de fer, doit s'appliquer aux tramways. (Cour de cassation, Chambre civile, 15 janvier 1878, 12 décembre 1883, Chambre des Requêtes 4 décembre 1888, 30 décembre 1890, Ch. civile, 19 janvier 1898.)

Un arrêt récent de la Cour de cassation, Ch. des Requêtes, du 28 mars 1911, admit même que, lorsque l'exploitation de lignes de tramways nouvellement concédées, bien que tout entières comprises dans la ville, loin de constituer une industrie purement locale, forme avec les anciennes un tout indivisible, soumis au même régime et au même cahier des charges, mettant en communication toutes les communes qu'ils desservent ou qu'ils traversent au moyen de billets avec correspondance sur toutes les lignes, tant pour le trafic des marchandises et des messageries, que pour le transport des voyageurs, c'est à bon droit que les matériaux employés à la construction de ces nouvelles lignes sont exempts des droits d'octroi.

L'application de la théorie que nous venons d'étudier, a été faite aux tramways intercommunaux à traction par chevaux, et les fourrages consommés par ces animaux ont été déclarés affranchis des droits, dans les termes suivants, par un

arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation du 2 janvier 1906 :

« Attendu que cette disposition (art. 13 du décret de 1870), s'applique à toutes les voies ferrées et notamment aux tramways qui relient entre elles plusieurs communes et qui présentent ainsi un caractère d'intérêt général; que, par suite, lorsque, comme dans l'espèce, la traction doit se faire par chevaux, on ne peut considérer comme destinés à la consommation locale, dans le sens de la loi, les fourrages employés à la nourriture de ces animaux, puisqu'ils constituent des accessoires indispensables au service de la voie ferrée, prise dans son ensemble comme un tout indivisible... »

De même, le Conseil d'Etat, par arrêt du 24 juin 1904, admit à l'entrepôt des fourrages destinés aux chevaux employés par les compagnies des tramways intercommunaux, pour la traction de ses véhicules.

Aux termes d'un décret du 8 décembre 1882, les dispositions de l'art. 13 du décret du 12 février 1870, ont été rendues applicables *à la construction et à l'exploitation des lignes télégraphiques*.

« En conséquence, indique la circulaire 356 du 24 décembre 1882, les combustibles et matières employés par l'administration des Télégraphes, à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de son réseau, sont désormais affranchis des droits d'octroi, dans les conditions déterminées par les paragraphes 2 et 3 de l'art. 13 précité. »

« Cette immunité devra être mentionnée dans tous les règlements locaux, au même titre que celle qui concerne les chemins de fer. »

L'application de cet alinéa nouveau, ajouté en 1882 aux paragraphes 2 et 3 de l'art. 13 du décret du 12 février 1870, a déjà donné lieu à quelques arrêts de jurisprudence. C'est qu'en effet, comme le dit la circulaire du 21 décembre 1882, les paragraphes 2 et 3 de l'art. 13 sont étendus aux constructions télégraphiques. Il faut donc, pour que l'exonération soit reconnue, que les matières et combustibles employés par le service télégraphique, aient une consommation d'intérêt général. Les droits seront, au contraire, perçus sur les installations constituant un réseau télégraphique urbain.

Les règles édictées pour les lignes télégraphiques s'appliquent également aux lignes téléphoniques. Ainsi en a décidé la Chambre civile de la Cour de cassation, le 15 février 1905, et la Chambre des Requêtes le 7 janvier 1908.

Les règles de l'entrepôt industriel sont donc résumées dans les art. 8 à 14 du décret du 12 février 1870, modifiés par les décrets de 1882 et 1888. Lorsque les conditions prescrites par ces articles sont remplies ou que les matières pour lesquelles l'entrepôt est réclamé sont bien comprises dans ces mêmes articles, cet entrepôt ne peut être refusé s'il est demandé (Conseil d'Etat du 28 avril 1899, 30 juin 1899.)

C'est dire qu'il ne peut y avoir d'entrepôt que pour les objets rentrant dans les art. 8 à 14 du décret du 12 février 1870. Nous avons vu également que l'entrepôt commercial ne pouvait être accordé que pour les objets visés dans l'art. 41 de l'ordonnance du 9 décembre 1844. Pour tous les autres objets, nous sommes donc en présence du principe général de l'art. 148 de la loi du 28 avril 1816 : Les droits ne frappent que les objets destinés à la consommation locale et l'exonération de tous les autres objets opère même en dehors de toute admission à l'entrepôt. Il suffit, dans ce cas, que l'administration de l'octroi soit prévenue à l'avance de la destination des objets, pour qu'elle soit mise à même de vérifier l'emploi qui en sera fait (Conclusions de M. Baudouin, alors Procureur général à la Cour de cassation, du 31 janvier 1911. Voir de même, Cassation, Ch. civile, 22 novembre 1910.)

CHAPITRE VI

DE L'ABONNEMENT

Les obligations imposées aux commerçants et industriels par le régime de l'entrepôt, sont souvent pour eux la cause d'ennuis nombreux et l'occasion de démarches gênantes.

L'abonnement pare à ces inconvénients. C'est une convention passée entre l'administration de l'octroi et les redevables, ayant pour but d'affranchir les abonnés de l'exercice, pendant la durée du traité, tout en sauvegardant les droits de la commune, en permettant une perception à peu près équivalente à celle que représenteraient les droits exigibles sur les objets admis à l'entrepôt et livrés ensuite à la consommation locale. *L'abonnement commercial ou par corporation* correspond à l'entrepôt commercial. *l'abonnement industriel*, à l'entrepôt industriel. Mais la *perception à l'effectif* reste la règle générale et l'abonnement n'existe que dans des conditions déterminées, pour rendre la perception plus facile et pour simplifier les formalités imposées aux entrepositaires.

L'origine des abonnements pour la perception

des droits d'octroi, semble se trouver dans un arrêté du 4 Thermidor an X, qui fait figurer, parmi les taxes auxquelles les conseils municipaux peuvent recourir pour accroître leurs ressources ordinaires, les octrois sur les *consommations par abonnements*, par exercice ou à l'entrée.

Plus tard, on crut pouvoir établir, sous le nom d'*octroi par abonnement*, des taxes qui furent recouvrées d'une toute autre façon. Une lettre du Ministre des Finances aux préfets, du 22 février 1815, indique cette manière de faire, en la critiquant à juste titre. .

« Je distingue, disait le Ministre, d'abord les perceptions que l'on a désignées jusqu'à présent sous le nom d'octroi par abonnement, c'est-à-dire les taxes recouvrées au moyen des rôles formés et arrêtés par les maires et pour lesquelles des contraintes étaient décernées contre les redevables. La qualification d'octroi, donnée à ces perceptions, était improprie. La première loi qui a autorisé les communes à s'imposer sur elles-mêmes, ne leur a permis de percevoir que des taxes indirectes et locales. Ce sont ces taxes qui bientôt après, et toujours depuis lors, ont été désignées par les lois ou décrets, sous le nom d'octrois. Elles ne peuvent être établies que sur les consommations et en vertu d'un tarif et d'un règlement dûment approuvés. Toute perception qui peut être opérée sans tarif et à l'aide d'un simple rôle, est une contribution directe qui, par ce motif, sort entièrement de la ligne

des octrois, et qui doit être créée ou administrée d'après d'autres règles. C'est ainsi que le décida le Conseil d'Etat dans son avis du 23 avril 1811, approuvé le 26 du même mois, lequel prononçait le rejet d'octrois par abonnements proposés, et la suppression au 1^{er} janvier 1812, de toutes les perceptions de cette espèce, autorisées antérieurement. Si, depuis lors, le gouvernement fut obligé de proroger deux fois ce délai, c'est que les autorités guidées par un faux principe, avaient cru l'établissement d'un octroi perçu à l'effectif indispensable partout où il en existait un par abonnement et que l'on se trouvait arrêté à chaque pas par l'impossibilité réelle d'appliquer ce système d'impôt à des communes presque entièrement rurales. Cette erreur doit être détruite. Là où il n'y a pas possibilité de percevoir un droit sur les consommations, il ne peut y avoir d'octrois. »

Les mêmes observations ont été présentées dans les décrets du Conseil d'administration n^o 88 du 7 août 1816 et n^o 394 du 11 juin 1817.

Ces abonnements ont cessé définitivement d'être accordés à partir du 1^{er} janvier 1819 (art. 1^{er} de l'ordonnance du 3 juin 1818.)

Ainsi, les abonnements défendus sont ceux qui remplacent la perception à l'effectif, sur les objets de consommation, par une répartition opérée sur les habitants ou une partie d'entre eux, dans la forme employée par les contributions directes.

Mais cette défense ne s'étendait pas aux abon-

ments consentis avec les bouchers ou quelques autres classes de contribuables. Ce sont *les abonnements commerciaux ou par corporation*.

La lettre ministérielle précitée, du 22 février 1815, disait formellement, en effet :

« Les abonnements que réclamerait une association particulière pour un ou plusieurs des objets de consommation compris au tarif, à condition qu'elle serait mise à la place de la régie pour la perception du droit sur les quantités introduites par des personnes étrangères à la société, ne peuvent être accordés, ce seraient des fermes partielles déguisées, et l'art. 121 de la loi du 8 décembre 1814, proscriit formellement toute espèce de mise en ferme des octrois. Restent encore les soumissions que pourraient faire certaines classes de redevables, de payer par forme d'abonnement, l'équivalent des droits qu'ils seraient présumés devoir acquitter sur les matières formant l'objet de leur commerce, et d'après les introductions effectuées par eux, les années précédentes. Ces sortes d'arrangements, impraticables pour tous les objets de nature à être introduits par la généralité des consommateurs, ne peuvent s'appliquer qu'à ceux qui ne sont reçus habituellement que par une corporation, telle que par exemple, celle des bouchers; mais dans ce cas, pour que les abonnements puissent être autorisés, il faut que des difficultés bien réelles s'opposent à la perception à l'effectif, que l'on n'ait aucun motif de croire à un accroissement de consommation ;

qu'ils soient souscrits par la corporation entière, et qu'enfin la perception soit continuée pour le compte de la commune, sur les introductions qui seraient faites par toute autre personne que les abonnés. »

Cette perception est autorisée par l'art. 147 de la loi du 28 avril 1816, comme constituant seulement des fermes partielles.

Une circulaire du 10 septembre 1818, du Ministre des Finances, qui, avec celle de 1815, réglemente la question de l'abonnement par corporation, décidait de même :

« Je dois faire remarquer que la suppression des octrois dits par abonnement, ne s'étend pas aux conventions faites dans quelques villes avec les bouchers, par lesquelles ils se rédiment du droit qu'ils auraient à payer, à mesure des introductions, au moyen d'une somme fixe qu'ils paient à titre d'abonnement ou, pour parler juste, de ferme partielle. Ces conventions sont licites, et doivent être maintenues partout où elles ont reçu l'approbation de l'autorité. Il n'y a de défendu que tout mode de répartition au moyen duquel, à défaut de perception à l'effectif sur les objets de consommation, on taxe arbitrairement tous les habitants à raison de leur consommation présumée, ou seulement certains individus exerçant certaines professions, telles que celles de boucher, d'aubergiste ou de cabaretier, ou toute autre analogue, à raison du débit présumé de leurs marchandises. »

L'art. 4 du décret du 12 février 1870 maintint cette manière de voir. La circulaire du 30 avril suivant spécifiait :

« Quant aux abonnements collectifs, il y a lieu d'examiner s'ils sont établis conformément aux instructions et selon l'esprit qui a dicté la lettre du Ministre des Finances du 10 septembre 1818, s'ils ne contiennent pas des clauses abusives, et s'ils ne favorisent pas une classe de redevables au détriment des autres. Cet examen est surtout nécessaire lorsque les traités sont consentis par des fermiers. »

Avant de conclure un abonnement collectif, il faut donc veiller à ce que certains contribuables ne soient pas favorisés au détriment des autres, ceux exerçant dans l'intérieur de la ville sujette au détriment de ceux du dehors. C'est qu'en effet, l'art. 10 du décret du 12 février 1870 défend formellement de soumettre aucun objet à des taxes différentes, à raison de ce qu'il proviendrait « de l'extérieur ou de ce qu'il serait récolté dans l'intérieur du lieu sujet. »

Les *conditions* de l'abonnement collectif ont été indiquées par la circulaire de 1815.

Pour que cet abonnement puisse être consenti, il faut tout d'abord que la perception à l'effectif, qui est la règle générale, soit rendue difficile ou nécessite un contrôle extrêmement important et partant fort onéreux.

En outre, l'abonnement doit représenter l'équivalent des droits que les redevables abonnés seraient

présunés devoir acquitter sur les matières formant l'objet de leur commerce. Pour fixer cet équivalent, dans l'intérêt même de la commune, il faut que la consommation ne donne pas lieu à un accroissement trop sensible.

En troisième lieu, l'abonnement doit être souscrit par la corporation entière des contribuables qui font le même commerce dans la localité (Décret du 16 août 1879. Conseil d'Etat, octroi d'Amiens). L'art. 4 du décret de 1870 parle de classe de redevables, mais il ne définit pas le terme employé. M. Turquin, dans son Manuel, nous indique « qu'il faut entendre par corporation, d'une manière générale, la catégorie des redevables qui, dans la localité, exercent un commerce identique, dans des conditions semblables. Ainsi, dit-il, par exemple, les brasseurs forment une corporation, les entrepositaires qui ne fabriquent pas la bière, et qui en font simplement le commerce en gros, forment une autre corporation. Rien ne s'oppose à ce que chaque corporation soit soumise à un régime différent. »

Si les communes sont autorisées à passer des traités d'abonnement avec certaines classes de redevables, elles n'y sont nullement tenues et par suite, l'abonnement accordé à une classe de redevables ne les oblige pas à consentir le même traité en faveur d'une autre classe.

Mais un industriel est recevable à déférer au Conseil d'Etat un arrêté par lequel le maire refuse de l'admettre au bénéfice de l'abonnement consenti

en faveur d'une classe de redevables (Conseil d'Etat du 11 janvier 1889). Les Ministres de l'Intérieur et des Finances, consultés au sujet de cette instance, avaient été tous deux d'avis que le redevable lésé devait s'adresser au conseil de préfecture, en raison de ce que l'abonnement constituant une ferme partielle, une protestation à ce sujet rentrait dans les cas prévus par l'art. 136 du décret du 17 mai 1809 (combiné avec l'art. 11 de la loi du 21 juin 1865), aux termes duquel les contestations entre les communes et les fermiers des octrois sur le sens des clauses des baux, doivent être portées devant le Conseil de préfecture. Cette disposition ne pouvait être applicable en l'espèce, puisque le litige existait entre une commune et un industriel qui se plaignait d'être toujours soumis au tarif général. Elle l'aurait été, au contraire, si le litige s'était élevé entre la ville et un des membres de la corporation abonnée.

Pour que l'abonnement soit accordé, il faut encore que la perception soit continuée, pour le compte de la commune, sur les introductions qui seraient faites par toute autre personne que les abonnés.

C'est le maire, en vertu de l'art. 90 de la loi du 5 avril 1884 qui, autorisé par le Conseil municipal, passe les traités d'abonnement avec les corporations. Toutefois, indique l'art. 38 du cahier des charges, dont le modèle a été donné par la circulaire 73 du 5 novembre 1852, lorsque l'octroi est en ferme, c'est l'adjudicataire qui passe les traités,

sous la réserve des règles générales de l'abonnement.

Les traités d'abonnement sont soumis ensuite à l'approbation du préfet (art. 4 du décret de 1870). Une ampliation de chacun des traités est remise au Directeur des Contributions Indirectes du département, qui la fait parvenir à la Direction générale des Contributions Indirectes avec l'arrêté du préfet qui l'approuve. Ceci est fait pour examiner si ces traités ne contiennent pas des clauses abusives, favorisant une classe de redevables au détriment des autres. Cet examen est surtout nécessaire quand le traité est consenti par un fermier.

Le Ministre de l'Intérieur, dans un avis donné au cours de l'instance terminée devant le Conseil d'Etat par l'arrêt du 11 juin 1889 précité, répondait, à une objection basée sur ce fait que les municipalités avaient un pouvoir arbitraire pour accorder à certaines classes de redevables un traité d'abonnement, que la seule garantie consentie aux contribuables consistait dans le contrôle du préfet, et qu'aucun recours ne leur était possible. L'approbation du préfet est nécessaire en cas d'abonnement, mais il ne faut pas dire que cette approbation fait obstacle à l'exercice des droits des tiers qui se trouveraient lésés par un traité de ce genre. Ce recours ne peut être porté devant l'autorité judiciaire, il rentre dans le contentieux administratif.

La durée des abonnements ne peut être supérieure à celle pour laquelle l'octroi est autorisé, ni

excéder en aucun cas 3 ans, les règles de l'art. 112 du décret du 17 mai 1809 sur la ferme étant applicables aux abonnements qui sont des fermes partielles.

A l'occasion de cette règle, M. le Ministre de l'Intérieur écrivait, le 7 octobre 1910 : « La circulaire ministérielle du 10 septembre 1848, qui a autorisé les abonnements collectifs, ayant qualifié ces traités de ferme partielle, on en a inféré qu'ils devaient être soumis aux mêmes règles que les baux à ferme, et l'usage s'en est établi, *bien que cette manière de faire n'ait été édictée par aucune instruction*. Si, en thèse générale, il peut être de bonne administration de suivre ces errements, rien ne permet donc d'y contraindre les municipalités. »

L'abonnement ne peut pas avoir d'effet rétroactif, quelle que soit la date de la demande (Ch. des Requêtes de la Cour de cassation, 26 mai 1909).

L'abonnement étant facultatif, pour être accordé, doit être réalisé du consentement des deux parties en présence : la commune et la corporation. Aucun recours n'est possible à une juridiction supérieure, pouvant fixer d'office le chiffre de la redevance à payer.

Le montant annuel de cette redevance est exigible par douzième et d'avance ; à défaut de paiement d'un terme échu, la résiliation de l'abonnement peut être prononcée par le préfet.

Les abonnés nomment un syndic pour les représenter auprès de l'autorité locale. Ils sont solidai-

rement responsables du paiement de la redevance fixée : si l'un d'eux cesse son commerce ou disparaît pendant le cours du traité, sa part de cotisation est répartie entre les autres, au marc-le-franc de leur quote-part.

Si, au contraire, un nouvel adhérent est admis, le dégrèvement inverse est opéré. Ce dernier cas se produit lorsque, pendant la durée de l'abonnement, un individu vient exercer le même commerce que les abonnés; il est alors compris de droit dans la répartition du montant de l'abonnement, pour une somme fixée par le maire, si l'abonnement n'a pas encore duré une année; pour les années suivantes, la fixation a lieu dans une assemblée générale de la corporation, que le syndic est tenu de convoquer chaque année, avant le 1^{er} décembre.

L'abonnement affranchit la corporation des exercices et vérifications des préposés de l'octroi. On en a conclu, dans certaines villes, que les abonnés n'avaient à remplir aucune formalité vis-à-vis de l'octroi.

Il ne paraît pas qu'un texte quelconque, visant l'abonnement, ait autorisé cette interprétation, qui irait certainement contre les intérêts des finances de la commune. Les abonnés doivent *déclarer* les quantités de marchandises taxables qu'ils fabriquent ou qu'ils introduisent dans la commune, ainsi que celles qu'ils en font sortir pour être livrées à la consommation générale. Le service de l'octroi

en faisant la différence des objets entrés ou fabriqués, et de ceux livrés à l'extérieur, saura les quantités livrées à la consommation locale et aura des bases pour un nouveau traité d'abonnement qui lui sera demandé à l'expiration du premier. Ces déclarations ne sont donc que des indications pour l'octroi.

Les difficultés relatives aux questions d'abonnement échappent à la compétence des tribunaux judiciaires (Tribunal civil de Reims le 14 avril 1902.)

L'art. 14 du décret du 12 février 1870 prévoit un autre système d'abonnement, c'est *l'abonnement industriel*.

« L'abonnement annuel pourra être demandé pour les combustibles et matières employés par l'industrie, la marine, l'administration de la guerre et les chemins de fer, matières et combustibles admis à l'entrepôt, aux termes des art. 8, 11, 12 et 13. Les conditions de l'abonnement seront réglées de gré à gré, entre le maire et le redevable. »

Les difficultés que présentent les exercices et vérifications des entrepôts de combustibles et matières premières employés dans l'industrie, la marine, l'administration de la guerre et les chemins de fer, sont, en effet, très nombreuses, les comptes d'entrepôt y sont souvent très compliqués. « Sans doute dans la pratique, écrivait M. le Directeur général des contributions indirectes, au directeur de la Somme, le 1^{er} août 1895, au sujet des comptes d'entrepôt des matériaux utilisés pour les gares et

de ceux utilisés dans les gares, dans l'intérêt général, la tenue d'un compte d'entrepôt, en vue d'établir une semblable distinction, présenterait de sérieuses difficultés. L'administration estime que le seul moyen d'éviter les contestations qui ne manqueraient pas de se produire, consisterait dans la conclusion d'un abonnement, d'après les conditions prévues par l'art. 14 du décret de 1870. » Ainsi, pour éviter ces inconvénients, les industriels passent un traité d'abonnement, de gré à gré avec le maire; mais ces abonnements — à la différence des abonnements commerciaux — ne sont pas collectifs, ils sont individuels et annuels, mais peuvent être continués par tacite reconduction.

L'approbation préfectorale n'est pas prescrite par l'art. 14 du décret de 1870.

Pour quelles quantités, ces abonnements peuvent-ils être faits? Les combustibles et matières premières employés, en effet, par l'industrie, la marine, l'administration de la guerre, et les chemins de fer, sont exonérés, d'après les art. 8 et 11, 12 et 13 du décret de 1870, de tous droits d'octroi, moyennant justification de leur emploi aux usages prévus par ledit décret. La redevance à exiger ne peut être calculée sur les quantités ainsi consommées. Elle ne saurait comprendre, non plus, les droits exigibles pour la livraison à la consommation locale, d'objets fabriqués, lorsque ces objets sont imposés au tarif. L'abonnement qui serait consenti pour lesdits objets, rentrerait dans la catégorie des

abonnements commerciaux et devrait être soumis aux mêmes règles.

L'abonnement industriel ne doit donc représenter que l'équivalent des taxes dues, soit pour la consommation de maison ou de famille des abonnés (Décret du Conseil d'Etat du 16 août 1879, octroi de Bourbourg-Ville (Nord), soit pour celle du personnel logé dans les établissements de la guerre, de la marine et des chemins de fer (Circulaire du 12 août 1878.)

Une fois fixée, quelque exagérée que soit la somme, le traité est inattaquable (Ch. des Requêtes de la Cour de cassation, 16 janvier 1899.)

L'abonnement fait la loi des parties et doit être exécuté dans son entier, tant qu'il n'a pas été dénoncé et modifié (Cour de cassation, Ch. des Requêtes, 26 février 1877.)

Malgré l'abonnement industriel supprime, comme l'abonnement commercial, les vérifications et exercices des préposés de l'octroi, il laisse subsister les déclarations d'entrée et de sortie. — Il faut, en effet, que le service de l'octroi puisse s'assurer que les matières et combustibles introduits ne sont pas détournés de leur destination et qu'il n'en est enlevé aucune quantité pour être livrée en fraude à la consommation locale (Chronique du Journal des contributions indirectes du 12 septembre 1894.)

Il ne faut pas assimiler à l'abonnement annuel, un accord tacite existant entre une compagnie de chemins de fer et une commune, accord d'après

lequel les matériaux destinés à l'exploitation ou à la construction de la voie entraient sans déclaration et n'acquittaient les droits qu'à des époques variables (Cour de cassation, 28 mars 1885.) Aucune assimilation ne peut être faite, également, entre un abonnement et un accord verbal (Ch. criminelle de la Cour de cassation, 2 août 1894),

Un arrêt de la Chambre civile de la Cour de cassation, du 17 mai 1898, a eu à trancher une question spéciale sur les abonnements : Il s'agissait, à cette époque, de savoir si un *abonnement individuel* pouvait être consenti en dehors des cas prévus pour l'abonnement industriel que nous venons de voir.

L'arrêt précité répondait affirmativement de la façon suivante :

« Attendu que l'abonnement individuel, en matière d'octroi, est une convention passée entre le maire et le redevable, afin de rendre la perception des droits plus facile et de simplifier les formalités imposées aux entrepositaires; que ce procédé, expressément autorisé pour les contributions indirectes, par les art. 70 et 71 de la loi du 28 avril 1816, l'a été implicitement pour les octrois, par les lois et décrets qui régissent la matière, notamment par le décret du 17 mai 1809 et par l'ordonnance du 9 décembre 1814 et n'aurait pu être interdit que par une disposition légale expresse, restreignant, sur ce point, la liberté des conventions.

« Attendu que le décret du 12 février 1870, in-

voqué par le pourvoi, ne contient aucune disposition de ce genre ; que si, dans l'art. 4, il a complété la législation antérieure, en ce qui concerne les abonnements collectifs, et si, dans l'art. 14, il a introduit les abonnements dits industriels, on ne saurait induire de son silence à l'égard des abonnements individuels, une interdiction de ces abonnements qui, à toute époque, ont été constamment pratiqués.

« Attendu, enfin, que le cahier des charges, dans son art. 38, autorise les abonnements à l'octroi sans distinction, à la seule condition qu'ils soient autorisés par le maire et oblige l'adjudicataire entrant, à respecter les abonnements en cours... »

La négative a été soutenue avec beaucoup de force et de compétence par M. Nottat, Préposé en chef des octrois de Versailles, dans le bulletin de l'octroi de mars 1899, page 29. Nous ne saurions mieux expliquer cette théorie qu'en relatant ici cette interprétation :

Après avoir donné un aperçu de l'histoire des abonnements en général, M. Nottat continue :

« ... Or, comment, pour justifier sa thèse, la Cour de Cassation en arrive-t-elle à invoquer :

« 1^o Le décret du 17 mai 1809, qui interdisait lui-même les abonnements avec les contribuables et qui, alors même qu'il les eût autorisés, se trouverait explicitement abrogé, sur ce point, par l'ordonnance du 3 juin 1818?

« 2^o L'ordonnance du 9 décembre 1814 qui, en fait d'abonnement, n'a prévu que celui qui consiste à traiter avec la Régie des contributions indirectes pour le paiement des traitements fixes ou éventuels des préposés, à l'exclusion de tous autres frais et sans parler même de la *ferme*, mode de perception supprimé par la loi du 8 du même mois, lequel ne devait être rétabli qu'en 1816?

« 3^o Les art. 70 et 71 de la loi du 28 avril 1816, qui n'ont trait qu'aux abonnements individuels souscrits en matière de droit de *détail* par les débitants de boissons qui désirent s'affranchir des exercices, alors que, d'une part, contrairement aux abonnements individuels prévus par l'art. 14 du décret de 1870, ces traités, qui sont d'ailleurs soumis à certaines règles d'approbation, peuvent être, en cas de contestation, portés en conseil de Préfecture sauf recours en Conseil d'Etat (Loi du 21 juin 1865), et que, d'autre part, abonnés ou non, les débitants de boissons sont tenus, comme les particuliers, du reste, par application des dispositions combinées des art. 53 et 150 de la loi de 1816, de représenter à toute réquisition des employés, les quittances des droits d'octroi communal ou de banlieue, aussi bien que celles des droits d'entrée (arrêt de la Cour de cassation du 18 décembre 1874 et du 7 septembre 1895)?

« 4^o L'art. 14 du décret de 1870, qui ne concerne que les combustibles et matières premières employés dans l'industrie et non, comme en l'espèce

de l'arrêt en discussion, la bière destinée à être absorbée par les habitants?

« 5^e Le cahier des charges qui, à l'inverse précisément de l'un de ses *attendus*, n'autorise pas les abonnements sans distinction, mais ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, seulement ceux dits par corporation?

« 6^e Cette circonstance de fait absolument controuvée, qu'à toute époque, des abonnements de la nature de ceux en cause auraient été constamment pratiqués, quand au contraire, l'administration des contributions indirectes, qui a la haute surveillance des octrois, s'y est toujours, sous l'autorité du Ministre des finances, formellement opposée? »

« ... En résumé, ainsi que l'a exposé Chauveau, dans le Journal de droit administratif du mois de mai 1878, il n'existe, dans l'énumération des différents systèmes de perception déterminés par les art. 121 et 122 de la loi du 8 décembre 1814 et 147 de la loi du 28 avril 1816, aucune disposition qui permette la concession d'abonnements à un titre quelconque. On ne saurait donc admettre que ce mode d'imposition soit une mesure parfaitement légale. Ce n'est, au contraire, que par une dérogation aux prescriptions législatives que certaines classes de redevables, telles que celle des bouchers, ont été autorisées, par décisions ministérielles des 22 février 1815 et 10 septembre 1818, à payer les droits sous forme d'abonnement.

« Les exceptions de cette nature étant de droit

étroit, on doit, nonobstant l'opinion contraire récemment manifestée par la Cour de cassation, se maintenir strictement dans les limites fixées par les décisions précitées, d'après lesquelles l'abonnement ne peut être consenti qu'avec la corporation entière et sous la condition que les membres de ladite corporation *se reconnaîtront solidaires* du paiement du montant de la somme fixée par le traité.

« N'est-il pas, enfin, de toute évidence que si la conclusion d'abonnements individuels avait dû être permise avec des *commerçants*, et non exclusivement avec des *industriels*, dans les conditions prévues à l'art. 14 du décret de 1870, on ne rencontrerait pas, dans l'art. 4 du même décret, qui soumet à l'approbation du préfet les abonnements que les communes sont autorisées, par la dérogation dont il vient d'être parlé, à consentir avec certaines classes de redevables, l'expression : « certaines *classes* », mais celle de « certains *redevables* » dont il eût été, au surplus semble-t-il, opportun de préciser davantage le caractère. »

Cette opinion a été admise par la Cour de Paris Ch. correctionnelle, le 29 février 1908, qui refusa de tenir compte d'un abonnement consenti par la ville d'Epernay à quelques chasseurs de cette ville, relativement au gibier introduit pendant la période d'ouverture de la chasse. La Cour de cassation, modifiant sa jurisprudence antérieure, a donné dans un arrêt du 6 janvier 1914, la même interprétation des art. 4 et 14 du décret du 12 février 1870.

CHAPITRE VII

DES ENTREPOTS A PARIS

Il nous reste, pour compléter cette étude, à donner quelques notions succinctes des règles qui régissent les entrepôts à Paris. La question des octrois de Paris a fait l'objet de nombreuses recherches, il nous suffit ici de rappeler les règles particulières qui concernent les entrepôts. La perception et la surveillance présentent, dans une agglomération de plus de 3 millions d'habitants comme Paris, des difficultés qui nécessitaient des règles spéciales, s'inspirant toutefois des principes de la législation des octrois en général.

Les dispositions du décret du 12 février 1870 ne sont donc pas applicables à cette ville (art. 16 du décret de 1870.)

Il existe, à Paris, des *entrepôts réels*, au quai Saint-Bernard et au quai de Bercy, pour les vins et eaux-de-vie, où les commerçants entrepositaires sont soumis à toutes les formalités et obligations déterminées par la législation générale des octrois hors de Paris. (Loi du 16 février 1875.)

La perception des droits, dans les entrepôts réels

de la ville de Paris, est faite par des receveurs spéciaux assujettis, comme les autres receveurs d'octroi de cette ville, à des cautionnements.

L'entrepôt à domicile est interdit à Paris (art. 38 de la loi du 28 avril 1816.) Toutefois, une faculté analogue, qui fut d'abord indiquée par la loi du 16 juin 1859 et le décret du 19 décembre de la même année, fut accordée ensuite, pour les matières premières employées dans l'industrie et pour les produits en provenant, par un décret du 10 janvier 1873, modifié le 8 juillet 1881. Ce même décret établit aussi un régime spécial permettant d'exonérer des taxes d'octroi les marchandises susceptibles de réexportation, au moyen de compensations d'entrées et de sorties.

Aux termes des art. 1 à 8 du décret du 10 janvier 1873, tout commerçant en gros peut, en remplissant certaines conditions, faire constater à la sortie de Paris les quantités de marchandises n'ayant subi aucune transformation, ni dénaturation, qu'il réexporte après acquittement des droits. On lui en délivre un bulletin qui, lors d'introductions nouvelles, pourra être admis en déduction des quantités présentées à l'entrée : les droits ne seront perçus que sur la différence.

Ce système des bons de compensation supprime les inventaires souvent très difficiles et parfois même impossibles. Il demande, toutefois, une organisation sérieuse des bureaux d'octroi de sortie, pour éviter les fraudes. Ce mode de perception

est facilement organisé à Paris qui est entouré de fortifications empêchant les entrées en fraude; mais ce régime de compensation ne peut, en dehors de Paris, remplacer le régime ordinaire de l'entrepôt. (Décret de suspension du Conseil d'Etat du 23 novembre 1878, octroi de Meaux.)

On a souvent demandé que ce système soit généralement adopté en France, en remplacement de l'entrepôt : de nombreuses difficultés d'application n'ont pas encore permis de le faire.

Régime spécial aux combustibles et matières premières employés dans l'industrie.

Combustibles. — L'art. 11 du décret du 10 janvier 1873 décide que les industriels, à Paris, peuvent être dispensés du paiement des droits sur les *combustibles* employés par eux dans leurs usines, à l'usage de leur industrie. Il est perçu, comme représentation des droits sur la consommation personnelle locale de l'industriel, ainsi qu'à titre de remboursement des frais de surveillance, une somme fixe et une redevance basée sur les quantités de combustibles introduites (art. 12.)

Les quantités sur lesquelles la redevance est établie, sont fixées au moyen d'un *abonnement* consenti par l'administration de l'octroi aux intéressés et accepté par eux, (même article.)

Cet abonnement est fait pour un an, sauf renouvellement; il est basé sur le maximum des quantités de combustibles que l'industriel déclare devoir introduire dans l'année (art. 14.)

Aucun abonnement ne peut être admis pour des quantités inférieures à 100.000 kilos de charbons de terre ou de coke, et 200 stères de bois à brûler (art. 16). L'introduction de ces combustibles, en moins grande quantité, ne donne pas lieu à réduction sur le montant de l'abonnement consenti.

Il est établi, en fin d'exercice, un décompte général pour chaque usinier : si les quantités introduites sont supérieures à celles déterminées par l'abonnement, l'usinier paie le surplus aux conditions de l'art. 12 précité.

Si le cas inverse se présente, l'usinier profite d'une réduction proportionnelle, dans des conditions spécifiées (art. 17). Les établissements des industriels abonnés doivent être agencés de telle façon qu'ils permettent la surveillance du service de l'octroi (art. 21.)

Matières premières. — Les industriels qui exportent hors du rayon de l'octroi les $\frac{2}{5}$ au moins de leurs produits, peuvent obtenir la faculté d'entrepôt à domicile, pour les matières premières entrant dans leur fabrication, ou pour les produits provenant de cette fabrication (art. 23.)

Cette faculté d'entrepôt donne lieu, en raison des frais de surveillance qu'elle entraîne, au paiement d'une redevance fixe annuelle, établie sur le montant des droits d'octroi qui représentent les quantités de matières premières introduites dans les usines pendant l'exercice précédent (art. 24.)

L'entrepositaire est tenu de justifier de l'emploi

des matières premières et de fournir au service de l'octroi des déclarations écrites (art. 25.) L'administration peut procéder à des recensements toutes les fois qu'elle le juge nécessaire; si des manquants sont constatés, les droits d'octroi sont acquittés, sans déduction ni remise (art. 27.)

L'art. 27 permet encore aux industriels admis au bénéfice de l'entrepôt à domicile, de demander, pour les matières premières, la conclusion d'un abonnement annuel, dont les conditions sont réglées de gré à gré entre eux et le préfet de la Seine.

Les contraventions aux dispositions que nous venons de voir rapidement, concernant les compensations à la sortie, ainsi que les combustibles et matières premières employés dans l'industrie, sont poursuivies conformément à la loi. La condamnation peut entraîner la déchéance de la faculté accordée : cette déchéance est prononcée par arrêté du préfet de la Seine, sauf recours par les voies de droit (art. 28.)

Le décret de 1873 ne concerne pas les chemins de fer; il y a lieu de se référer aux principes généraux posés, à ce sujet, par la législation antérieure spéciale à Paris. Un décret du 19 décembre 1859 réglemente les rapports des compagnies de chemins de fer avec l'octroi de cette ville (art. 34 et suivants.)

Ces compagnies ne peuvent solliciter ni l'abonnement, ni l'entrepôt à domicile; les combustibles par elles employés pour les besoins généraux de

leur réseau, dans l'intérieur de Paris, ne peuvent être imposés. La déclaration des marchandises imposables, amenées dans Paris par chemins de fer et susceptibles d'être réexpédiées, n'est pas exigée ; les objets assujettis n'acquittent les droits qu'à la sortie des gares.

Etablissements exercés. — Certains établissements peuvent être autorisés par l'administration, sous certaines conditions, à recevoir et à réexpédier, sous la surveillance immédiate et permanente des employés de l'octroi, des objets assujettis, autres que ceux frappés des droits du Trésor.

Un service d'octroi, placé à poste fixe dans ces établissements, sur la demande et aux frais de leurs propriétaires, constate toutes les opérations d'entrée et de sortie effectuées dans ces magasins.

Les droits ne sont perçus que sur les objets livrés à l'intérieur de Paris.

CONCLUSION

CRITIQUES FAITES A L'ENTREPOT — DES AVANTAGES DE L'ENTREPOT.

De nombreuses critiques ont été adressées au régime de l'entrepôt. Elles sont énumérées dans le rapport fait par M. Beauchet au Congrès des Maires, en 1907.

Les remèdes à apporter y sont également indiqués, mais dans l'ensemble, il résulte que les avantages de l'entrepôt l'emportent sur les inconvénients qu'on lui trouve, et que les systèmes proposés pour le remplacer ne donnent pas encore les résultats fournis par le vieux système de 1814 et de 1870.

La première critique faite à l'entrepôt est formulée de la façon suivante par M. Beauchet :

« Ce régime, malgré les avantages qu'il offre à ceux qui y recourent, profite principalement aux gros commerçants, par suite des conditions d'un minimum qui est imposé à l'entrée et à la sortie des objets soumis à l'entrepôt. Aussi, plusieurs maires demandent-ils, dans l'intérêt du petit commerce, l'extension de la faculté de l'entrepôt à tous

les objets susceptibles d'être réexportés, sans les subordonner à des minima trop élevés ».

Nous avons vu, au cours de l'étude des conditions d'admission à l'entrepôt, qu'aucune règle précise n'est formulée, quant aux quantités minima à introduire. Cependant, des minima doivent être indiqués dans les règlements, de façon à ne pas compliquer, outre mesure, les comptes d'entrepôt : les conseils municipaux, en les fixant, ne devront pas perdre de vue les intérêts du commerce et de l'industrie de la localité. En fait, d'ailleurs, une certaine tolérance à ce sujet est observée par l'administration. Il serait bon, toutefois, qu'en droit, cette tolérance soit consacrée.

Nous venons d'entrevoir, dans ces observations, la deuxième critique formulée contre le régime de l'entrepôt : nécessité de comptes compliqués.

« M. le maire de Verdun, dit M. Beauchet dans son rapport, estime qu'une grande amélioration consisterait dans la réduction ou la suppression de la tenue des comptes d'entrepôt et des inventaires auxquels le service procède chaque trimestre. Ce travail, qui résulte de l'obligation de tenir pour chaque entrepositaire, les comptes de ses entrées et de ses sorties, est formidable, et il pourrait être évité par le système des bons de compensation, en vigueur à Paris. En conséquence, un certain nombre de maires proposent-ils l'extension à la province de ce système de bons. » — Nous croyons savoir, au surplus, que, sur la demande des Pré-

posés en chefs, plusieurs fois réitérée dans leurs Congrès, le Conseil d'État examine en ce moment la possibilité de généraliser ce régime.

Il faut dire, en effet, que dans la pratique, certains inventaires sont absolument impossibles. A quoi servent ceux, par exemple, qui sont faits dans les chantiers d'industriels et de commerçants, où sont emmagasinées des quantités considérables de bois et de fers? Les préposés qui procèdent aux vérifications dans ces cas-là, ne perdront jamais leur temps à peser tous ces stocks, ils se fieront à la bonne foi de l'entrepoteur : la fraude sera évidemment facile.

Mais le système des bons de compensation dont on réclame l'extension, a des inconvénients qui n'ont pas échappés à M. Beauchet.

« Nous ne savons pas toutefois, dit-il, si les maires, partisans du système des bons de compensation, ne se font pas illusion sur les avantages respectifs de ce système avec celui de l'entrepôt actuel. Ce dernier présente, sans doute, des inconvénients, et il occasionne, notamment, un travail d'écritures fort absorbant, à raison des comptes nombreux et des mouvements de magasin (entrées et sorties). Mais les entrepoteurs y trouvent cet avantage qu'ils bénéficient du crédit des droits sur la totalité des produits introduits en ville et à sa destination. Ils n'acquittent en général les taxes, par mois ou par trimestre, que pour les ventes effectuées en ville pendant cette période ; on leur accorde la

sortie de toutes celles expédiées à l'extérieur.

« A Paris, au contraire, les négociants acquittent les droits au fur et à mesure de l'introduction des marchandises comprises au tarif, et sans que l'octroi se préoccupe de savoir si elles sont consommées dans la capitale ou à l'extérieur. Les commerçants sont seulement admis au bénéfice de la reconnaissance à la sortie, avec compensation à l'entrée, à raison de l'introduction de nouvelles marchandises. »

Il est certain qu'avec ce système, le principe qui a amené l'introduction du régime de l'entrepôt en matière d'octroi, est parfaitement tourné. Nous avons vu que l'entrepôt avait le grand avantage de ne pas entraîner l'immobilisation pendant un temps souvent très long, de capitaux considérables dont le commerçant ou l'industriel a grand besoin pour son commerce ou son industrie.

« Outre cet inconvénient pour le commerçant, continue M. Beauchet, le système des bons de compensation en entraîne un autre pour le service de l'octroi, en ce sens qu'il ne lui permet pas de reprendre, par voie d'inventaire, les quantités introduites en fraude dans les villes ouvertes. »

En effet, les inventaires font souvent ressortir des quantités de marchandises qui n'ont pas été déclarées lors de leur entrée dans l'entrepôt. Ces quantités, reconnues ainsi par les préposés de l'octroi, doivent être prises en charge d'office par les entrepositaires, qui voient leur compte d'entrepôt

débité d'autant. Avec le système des bons de compensation, aucun inventaire n'étant fait, les quantités introduites en fraude resteront toujours non grevées des droits d'octroi. Cette fraude, d'ailleurs, sera toujours plus facile en province qu'à Paris. En effet, les entrées dans Paris ne sont pratiquement possibles que par les passages ouverts dans les fortifications, passages qui sont utilement surveillés par l'administration de l'octroi. Dans les villes ouvertes, au contraire, la surveillance à l'entrée, par les préposés de l'octroi, sera toujours plus difficile et par suite, la fraude sera toujours plus facile.

« A défaut du régime des bons de compensation, M. le maire de Valenciennes propose de supprimer dans les règlements, les dispositions qui imposent aux entrepositaires l'obligation de prendre des quittances pour toutes les livraisons à l'intérieur, dispositions qu'on ne saurait plus expliquer aujourd'hui, sans tomber dans une exagération manifeste, exception faite pour les objets fabriqués à l'intérieur. » Il est évident que dans certains cas simples, les vérifications faites par les préposés de l'octroi n'ajoutent rien à la déclaration de consommation à l'intérieur, imposée aux entrepositaires. Il est facile de dire que lors de ces vérifications, toutes les marchandises qui ne seraient pas retrouvées à l'entrepôt, ou pour lesquelles il ne serait pas représenté de certificats de sortie réguliers, devraient être réputées comme ayant été livrées à la consom-

mation locale et imposables : les droits seraient alors perçus immédiatement. Mais, dans de nombreux cas, les inventaires sont très difficiles à faire et nécessitent un travail formidable pour les préposés de l'octroi. Le travail est alors simplifié en ordonnant aux entrepositaires de déclarer la sortie des marchandises de leur entrepôt à l'intérieur du lieu sujet : le contrôle est toujours permis à l'administration qui, si elle a des doutes sur la bonne foi du déclarant, peut faire procéder à des vérifications minutieuses.

En ce qui concerne l'entrepôt commercial, « M. le maire de Poitiers propose une modification au régime de l'entrepôt, écrit M. Beauchet. Aujourd'hui, dit-il, les objets admis à l'entrepôt doivent sortir, pour être exonérés de l'impôt, dans l'état où ils sont entrés. Un menuisier, un charpentier, un forgeron, ne peuvent obtenir remise du droit à la sortie, parce que l'objet introduit à l'état brut, a subi une préparation. Pour éviter cet inconvénient, il suffirait d'admettre à l'introduction en passe-debout avec désignation spéciale. »

« En ce qui concerne spécialement l'*entrepôt industriel*, ajoute M. Beauchet les textes qui le concernent (art. 8 et suivants du décret du 12 février 1870) ont laissé la porte ouverte à une controverse perpétuelle, et les variations de la jurisprudence administrative ont fini par l'obscurcir complètement. Il serait donc nécessaire de déterminer avec précision les conditions pour être

admis à bénéficier de cet entrepôt industriel, de manière à ce que l'application du décret de 1870 soit pour ainsi dire automatique et ne soulève aucune discussion avec les contribuables. »

La jurisprudence, en effet, a varié plusieurs fois dans son interprétation des textes concernant surtout l'entrepôt industriel. Cela tient évidemment au manque de précision des termes employés dans cette législation.

Nous avons vu, au début de cette étude, qu'à la différence des régimes du transit et du passe-debout, aucune consignation, aucun cautionnement n'étaient exigés du commerçant ou de l'industriel qui avait été admis au bénéfice de l'entrepôt. La raison donnée de ce régime différent, est la suivante : le commerçant ou l'industriel entrepositaire est tenu de faire une déclaration préalable des objets admis à l'entrepôt. Cette déclaration est regardée comme une garantie suffisante.

Pourtant, l'obligation de fournir caution paraît justifiée dans certains cas. Dans bien des commerces, il est certain que le crédit fait par l'octroi pour les marchandises admises à l'entrepôt, n'est pas considérable; mais il en est d'autres, très gros, qui obtiennent, par quelques entrées de marchandises seulement, des crédits fort importants. Ces derniers commerçants ont beau être parfaitement connus de l'administration de l'octroi, il serait de bonne précaution, étant donnée la somme pour ainsi dire prêtée par l'octroi à l'entrepositaire,

d'exiger une garantie. Il est à remarquer, au surplus, que la créance de l'octroi, en cas de liquidation judiciaire ou de faillite, n'est pas privilégiée. A ce sujet il peut se produire et il s'est produit, le cas suivant :

Un entrepositaire, tombé en liquidation judiciaire, obtient son concordat en s'engageant à payer à ses créanciers 50 0/0 de leurs créances, en 10 annuités, par exemple. L'octroi aura, comme les autres créanciers ordinaires, à toucher dans les conditions ci-dessus indiquées, 50 0/0 de sa créance, et, la durée de l'entrepôt étant illimitée, quoique frustré dans une large mesure, l'octroi sera obligé de continuer l'entrepôt à ce commerçant concordataire, sans pouvoir exiger plus de garantie qu'auparavant.

Sur cette question de la caution des entrepositaires, M. Beauchet, dans son rapport, s'exprimait ainsi :

« Aujourd'hui, les règlements de quelques villes autorisent l'octroi à exiger des entrepositaires une caution solvable. Par contre, le Conseil d'Etat se refuse à laisser introduire cette disposition dans les règlements des villes qui en font la demande, sous prétexte que le cautionnement n'est obligatoire qu'en matière de boissons et que les droits à garantir sont minimes.

« Mais s'il est vrai que, pour certains commerces, les droits en jeu n'ont qu'une faible importance, pour certains autres, au contraire, ils présentent

un intérêt suffisamment appréciable pour nécessiter la garantie du cautionnement; tels sont, par exemple, les marchands de bouilles, de bois de constructions, les grands établissements d'épicerie, etc... détenteurs de produits tarifés représentant un crédit de droits s'élevant jusqu'à 10, 20 et 30.000 francs.

« Aussi nombre de nos collègues réclament-ils, et avec raison, le droit pour les villes d'exiger une caution des entrepositaires. Ce ne serait là, d'ailleurs, qu'une bien faible gêne pour le commerce, car la présentation d'une caution n'est le plus souvent qu'une formalité. La nécessité d'une caution n'existerait plus d'ailleurs si l'on généralisait le système des bons de compensation. »

Il est juste de dire que si l'obligation d'une caution ne serait qu'une simple formalité pour les petits commerçants, elle deviendrait par contre, parfois gênante pour les gros négociants qui pourraient se trouver dans l'impossibilité de fournir une caution solvable, en raison des risques éventuels considérables que cette caution pourrait avoir à courir. La question a été résolue récemment, pour les marchands en gros de boissons, par une circulaire n° 933 du 29 décembre 1911, émanant de la Direction générale des Contributions indirectes, qui autorise en effet, dans ce dernier cas, la constitution d'une société de *cautionnement collectif*.

« En vue de donner aux redevables de nouvelles facilités pour l'accomplissement de leurs obligations,

une décision ministérielle du 30 mai 1911, a autorisé l'administration à organiser, de concert avec les organes corporatifs, un système de *cautionnement collectif*. »

Une société anonyme, dénommée « l'Etoile Commerciale », ayant son siège à Paris, 9 rue Sainte-Anne, s'est déjà constituée. Aux termes de ses statuts, elle a pour objet «... de faire profiter les négociants, vis-à-vis de l'Administration des Contributions Indirectes et des *Octrois*, et pour les opérations entrant dans leur commerce, des versements effectués par la Société à la Caisse des Dépôts et Consignations. »

Dans ces conditions, l'obligation d'une caution ne serait plus, en aucun cas, une formalité gênante pour le commerce ; elle constituerait en outre, pour l'Administration des Octrois, une garantie des plus sérieuses.

M. Beauchet énonce ensuite un autre vœu formulé par ses collègues : la suppression des exemptions accordées à certaines entreprises particulières : compagnies de chemins de fer, tramways, usines à gaz, électricité, eau.

« Tel est le vœu, dit M. Beauchet, formulé par plusieurs de nos collègues. Valenciennes s'exprime ainsi : « maintenir au profit de l'industrie, les immunités accordées pour lui permettre de soutenir la concurrence, mais supprimer les privilèges vraiment exorbitants et injustifiés accordés aux grandes entreprises, sous le couvert de l'intérêt général et

qui, en réalité, ne servent qu'à augmenter les dividendes des actionnaires au détriment des finances municipales, c'est-à-dire de la collectivité. Au moyen de contestations et de procès incessants, les puissantes compagnies de chemins de fer ont fini par obtenir une telle extension des immunités édictées par le décret de 1870, que tout ou presque tout, se trouve aujourd'hui rattaché à l'exploitation générale. »

« Messieurs les maires précités, visent également les compagnies de tramways, de gaz, d'électricité et d'eau. »

Nous savons que la jurisprudence sur ces questions est extrêmement volumineuse. Un accord n'a pu encore intervenir dans toutes les décisions rendues et il est bien certain que toutes ces controverses et ces procès multiples que les communes sont obligées d'intenter ou de subir, ont été pour beaucoup dans l'expression du vœu que nous venons de transcrire. Malgré ces divergences de la jurisprudence, faut-il s'associer à ce vœu? Non! Les finances des communes sont évidemment dignes d'intérêt, mais, quoi qu'en dise Monsieur le maire de Valenciennes, elles ne sont destinées qu'aux besoins de ces communes, sans prêter attention aux communes voisines; leur ensemble constitue bien la collectivité, mais au point de vue de l'octroi, elles sont des administrations séparées qui, souvent, nous l'avons vu, ont exagéré leurs droits. Ces communes ne doivent pas être une

entrave à l'intérêt général de la nation et les institutions qui n'ont en vue que l'intérêt général ou qui, comme les tramways intercommunaux, ne sont pas exclusivement d'intérêt local, sont, à juste titre, soumises à un régime spécial.

Ainsi, l'entrepôt a fait l'objet de nombreuses critiques. Il en est qui sont sérieuses mais qu'il serait aisé de faire tomber, en exigeant par exemple, une caution solvable des entrepositaires, et en ordonnant que la créance de l'octroi soit privilégiée... Il n'est aucune critique qui ait assez de force pour entraîner la suppression de l'entrepôt. C'est que ce régime présente de sérieux avantages.

L'entrepôt peut être la réponse à quelques fortes objections qu'on a présentées contre les octrois en général.

On a reproché à l'octroi d'être une entrave au commerce et à l'industrie.

« En effet, disent les adversaires de l'octroi, à ce sujet, abstraction faite de son caractère vexatoire, l'octroi met obstacle à la libre circulation des objets sur lesquels il porte, il peut même arriver qu'il nuise au développement d'une industrie qui, dans une ville entourée de barrières, est tenue d'employer des objets surtaxés. Les tarifs d'octroi peuvent d'autre part, affecter un caractère protecteur. Le commerce et l'industrie urbaine, voyant dans la taxe un moyen commode de lutter contre la concurrence des centres voisins, les municipalités où les commerçants et les industriels ont la

prépondérance, peuvent imaginer tout un ensemble de droits prohibitifs destinés à éloigner les objets similaires venus du dehors. »

La réponse suivante a été faite à cette objection, au Congrès des maires, en 1907, par M. le maire de Laon.

« La gêne imposée au commerce est plus imaginaire que réelle. — Le passe-debout et l'entrepôt n'assurent-ils pas la libre circulation des objets taxés? Un régime d'égalité n'est-il pas imposé aux objets de provenance extérieure et à ceux de production intérieure? La remise aux négociants entrepositaires de certains registres de déclarations, n'abrége-t-elle et ne réduit-elle pas considérablement les formalités? Enfin les commerçants et même les consommateurs ne trouvent-ils pas souvent un service et une garantie appréciables dans les vérifications de l'octroi? Quant à l'industrie locale, elle est sauvegardée par les dispositions bienveillantes du décret du 12 février 1870, reproduites dans chaque règlement local. »

Le choix des matières imposables n'est pas laissé, d'abord, à l'arbitraire des municipalités. Le Conseil d'État veille à ce que les tarifs qui lui sont soumis ne revêtent pas un caractère protecteur et ne fassent pas échec à l'art. 10 du décret de 1870 qui stipule qu'en aucun cas, les objets inscrits au tarif ne pourront être soumis à des droits différents en raison de ce qu'ils proviendraient de l'extérieur ou de ce qu'ils auraient été récoltés ou fabriqués dans

l'intérieur du lieu sujet. » Mais ces droits, auxquels les objets assujettis sont soumis, peuvent ne pas être acquittés au moment de leur introduction; celle-ci peut se faire avec consignation des droits, en cas de passe-debout et de transit, ou avec crédit des droits, grâce à l'entrepôt. A ce sujet, M. Beauchet écrit dans son rapport :

« Grâce au système de l'entrepôt, toute personne a la faculté de préparer, fabriquer, ou introduire dans un lieu sujet, avec le crédit des droits, des marchandises comprises au tarif de l'octroi, et qui en principe, ne sont pas destinées à la consommation locale. Il est incontestable que grâce à toutes ces facilités, le commerce et l'industrie ne sont gênés que dans une bien faible mesure; le nier serait de la mauvaise foi. »

« Le régime de l'octroi, loin d'être préjudiciable aux commerçants et aux industriels, leur est plutôt favorable, à ce point de vue, par la faculté d'entrepôt qui, comme l'observe le maire d'Arras, leur procure le crédit des droits qui serait impraticable avec des taxes directes de remplacement, et facilite ainsi notablement leurs opérations. »

On reproche encore à l'octroi de favoriser la fraude et la sophistication des produits. Il est certain que la fraude, en matière d'octroi, est indéniable, mais il semble difficile qu'un impôt nouveau, mis en remplacement, ne prête pas à la même critique, avec peut-être plus de raisons. Là encore, l'entrepôt est un obstacle à la fraude. Lors du Con-

grès des maires en 1907, M. le maire de Nantes disait : « La taxe d'octroi est un obstacle à la fraude par les entrepôts dont l'exercice permet de suivre le mouvement des objets assujettis. »

Dans le même sens, M. Beauchet cite l'exemple de ce qui s'est passé à Paris depuis la suppression totale des droits sur les boissons hygiéniques. « Avant cette suppression, les négociants usaient de la faculté d'entrepôt, et l'entrepôt était réel, c'est-à-dire avait lieu dans des locaux appartenant à la ville de Paris, parfaitement clos et surveillés par le service de l'octroi. Toute falsification était donc impossible et le mouillage était impraticable. »

« Aujourd'hui que les droits d'entrée sur les vins sont supprimés, continue-t-il, le vin entre librement, et il ne passe plus guère par les entrepôts, car ceux-ci, par suite de la disparition des taxes locales, sont plutôt un inconvénient pour les négociants, sans leur offrir l'avantage antérieur du crédit des droits. La disparition du contrôle de l'octroi a eu des conséquences déplorables, qui sont démontrées par les analyses du laboratoire municipal de Paris, comparées, comme on l'a fait, de 1893 à 1903 ».

En résumé, les avantages du régime de l'entrepôt, organisé par l'ordonnance du 9 décembre 1814 et par le décret du 12 février 1870, c'est-à-dire prêtant à quelques critiques qu'il serait facile de réduire, pour la plupart, à néant, sont tels, qu'aucun

système proposé pour le remplacer n'a pu, jusqu'à ce jour, être adopté : l'entrepôt, à l'heure actuelle, rend de nombreux services et est entré parfaitement dans les habitudes de nos commerçants et de nos industriels; il faut dire de plus, que c'est grâce à l'entrepôt que les critiques le plus fortement formulées contre l'octroi en général, ont été repoussées. La suppression de l'entrepôt entraînerait donc, semble-t-il, celle de l'octroi tout entier, extrémité à laquelle, malgré les nombreuses études faites sur la question, on n'est pas encore arrivé, les octrois n'ayant-ils pas été sacrés perpétuels par l'ordonnance du 12 juillet 1681 (et non par un édit de 1663, comme l'indique Dufour, dans son *Traité général de Droit Administratif appliqué*)!

Vu, le président de la thèse :
BERTHÉLEMY.

Vu, le doyen :
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 ^{er} . — Historique.	3
CHAPITRE II. — Consommation locale. — Consommation d'intérêt général	12
CHAPITRE III. — Notions générales sur l'entrepôt	37
A. — Entrepôt commercial	42
§ 1 ^{er} . — Règles générales sur l'entrepôt.	48
§ 2. — Entrepôt fictif	74
§ 3. — Entrepôt réel.	86
B. — Entrepôt industriel. — Précompte.	97
CHAPITRE IV. — De l'entrepôt au point de vue des services de l'armée et de la marine	128
§ 1 ^{er} . — Approvisionnements de la marine. — Matières employées aux constructions navales. — Combustibles embarqués	130
§ 2. — Armée de terre	137
§ 3. — Arsenaux de l'Etat. — Matériaux du gouvernement.	140
CHAPITRE V. — De l'entrepôt au point de vue des chemins de fer. — Tramways	143

CHAPITRE VI. — De l'abonnement. 199

CHAPITRE VII. — De l'entrepôt à Paris. 218

CONCLUSION. — Critiques faites à l'entrepôt. — Des
avantages de l'entrepôt 224



